

Allegato alla Deliberazione Commissariale n. 18 del 16 luglio 2020

***RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA
SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI
AFFIDAMENTO PRESCELTA PER IL SERVIZIO ASSOCIATO DI
RACCOLTA DIFFERENZIATA, AVVIO A RECUPERO E
SMALTIMENTO E SERVIZI AGGIUNTIVI DEI RIFIUTI URBANI ED
IGIENE AMBIENTALE.***

(EX D. L. 18/10/12 N.179, ART.34 COMMA 20 e 21).

PREMESSE

- La presente Relazione viene redatta ai sensi e per gli effetti dell'art.34 commi 20 e 21 della Legge n.221 del 17/12/12 di conversione, con modificazioni, del D.L. n.179 del 18/10/12 che recitano testualmente “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”; “Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.
- Le considerazioni che saranno di seguito esposte derivano dalla decisione presa dai Comuni di ARSITA, BISENTI e CASTIGLIONE MESSER RAIMONDO di assegnare Consorzio Comprensoriale per lo Smaltimento “Area Piomba-Fino”, di seguito Consorzio, la gestione tecnica ed amministrativa di tutte le attività necessarie, ivi incluse quelle finalizzate agli accertamenti richiesti dall'art.34, comma 20 del DL 179/2012, al fine di implementare la gestione del “Servizio Associato di Raccolta Differenziata, avvio al Recupero e Smaltimento dei Rifiuti Urbani, e Servizi Aggiuntivi di Igiene Urbana”, di seguito Servizio.
- Tale decisione presa dagli stessi Comuni di ARSITA, BISENTI e CASTIGLIONE MESSER RAIMONDO è coerente con la partecipazione di questi ultimi ad un Consorzio Obbligatorio (istituito con L.R. 08.09.1988, n. 74 in applicazione dell'ex D.P.R. 10.09.1982, n. 915) denominato “Consorzio Comprensoriale per lo Smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani “Area Piomba-Fino”, con sede legale in Atri, che ai sensi dell'art. 1, co. 4 dello Statuto (*BURA n. 5 Straordinario del 10.07.1998*), configurato quale **Azienda speciale** dei n. 8 Comuni consorziati, costituita per la organizzazione, costruzione e gestione degli impianti di smaltimento dei R.S.U. nonché per “gestire per delega dei comuni consorziati i servizi di raccolta differenziata ed ogni altra attività comunale...”;
- Il Consorzio ha, tra i suoi compiti istituzionali anche quello di: “omissis...realizzazione e gestione di impianti di tipo comprensoriale per lo smaltimento dei rifiuti urbani ed il recupero dei materiali (art. 3, co.1) ... omissis... realizzazione di studi, progetti ed investimenti in relazione all'organizzazione dei servizi di raccolta, smaltimento e riciclaggio di rifiuti (art. 3, co. 1, lett. c) ... omissis”;
- Il Consorzio ha provveduto all'affidamento dell'appalto alla ditta Am Consorzio Sociale di Pineto, ed ha sottoscritto in data 30.11.2010 un contratto avente ad oggetto la gestione di detto servizio, per la durata di anni 5 (Codice CUP G59E10000060004) successivamente prorogato per ulteriori **4 (quattro) anni** in forza di quanto prescritto da detto contratto;
- In virtù del rinnovo contrattuale come sopra specificato è stata fissata la scadenza contrattuale alla data del **31.01.2020**.
- Alla luce di quanto sopra esposto, al fine di pervenire a scelte condivise e supportate da competenze pluridisciplinari, i Comuni di Arsita, Bisenti e Castiglione Messer Raimondo, rispettivamente, con Delibera di Consiglio Comunale n. 2 del 29 gennaio 2020, Delibera di Consiglio Comunale n. 2 del 29 gennaio 2020 e Delibera di Consiglio Comunale n. 2 del 30 gennaio 2020, **hanno affidato** al

Nicole Fatture

Consorzio lo svolgimento di tutte le attività necessarie, ivi incluse quelle finalizzate agli accertamenti richiesti dall'art. 34, comma 20 del DL 179/2012, con la finalità di porre in essere la gestione del servizio di raccolta dei rifiuti urbani e servizi complementari di igiene urbana in forma unitaria con i comuni della vallata del fino che hanno conferito delega al suddetto Consorzio, con il sistema 'porta a porta'.

Tutto ciò premesso, con la presente relazione si intende procedere ad un confronto sui sistemi di affidamento della gestione del servizio di igiene urbana che dia conto delle ragioni per le quali il Consorzio, per conto dei Comuni di ARSITA, BISENTI e CASTIGLIONE MESSER RAIMONDO, intende procedere all'affidamento di detto Servizio ad un operatore di mercato mediante gara ad evidenza pubblica.



INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	SVOLGIMENTO ASSOCIATO DEL PROCEDIMENTO DI AFFIDAMENTO IN APPALTO DEL "SERVIZIO ASSOCIATO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA, AVVIO AL RECUPERO E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI URBANI, E SERVIZI AGGIUNTIVI DI IGIENE URBANA" NEI COMUNI DI ARSITA, BISENTI E CASTIGLIONE MESSER RAIMONDO DELLA VALLE DEL FINO.
Ente affidante	Consorzio Comprensoriale per lo Smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani "Area Piomba-Fino". La gara è in forma associata tra le amministrazioni Comunali di Arsita, Bisenti e Castiglione Messer Raimondo. (Deliberazione del Consiglio del Comune di Arsita n. 2 del 29 gennaio 2020 - Delibera di Consiglio Comunale di Bisenti n. 2 del 29 gennaio 2020 - Deliberazione del Consiglio del Comune di Castiglione Messer Raimondo n. 2 del 30 gennaio 2020)
Tipo di affidamento	AFFIDAMENTO A TERZI MEDIANTE PROCEDURA APERTA
Modalità di affidamento	GARA AD EVIDENZA PUBBLICA
Durata del contratto	ANNI 6(SEI)
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 i territori dei Comuni di Arsita, Bisenti e Castiglione Messer Raimondo.

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Ing. Frattura Nicola – Direttore Tecnico -
Ente di riferimento	Consorzio Comprensoriale per lo Smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani "Area Piomba-Fino"
Area/servizio	Area Servizi Tecnici
Telefono	085-8797612
E-mail	consorziopiombafino@pec.it , consorziopiombafino@libero.it
Data di redazione	16/07/2020



SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Premessa

La materia dei servizi pubblici locali, con riferimento ai servizi di "rilevanza economica" è stata nell'ultimo decennio oggetto di un'intensa attività normativa e di numerose modifiche e resa più complessa dall'avvicinarsi di un'abrogazione referendaria e un pronunciamento di illegittimità costituzionale. L'art. 112 del D.Lgs. n. 267/2000, di fatto, non contiene alcuna definizione di tale istituto giuridico, limitandosi a rilevare che i servizi pubblici locali devono avere *"per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali"*. La genericità della norma si spiega con la circostanza che gli Enti Locali sono enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art. 3 T.U.E.L.), nel senso che hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni e di servizi siano assunte come doverose, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art. 112 T.U.E.L.), in relazione ai differenti contesti socio-economici e territoriali.

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

La distinzione fra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica, introdotta dal D.L. 30/09/2003, n. 269, convertito dalla L. 24/12/2003 n. 350, che ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D.Lgs. n. 267/2000, non è corredata da un'espressa e precisa individuazione delle due fattispecie giuridiche, rendendo, così, necessario il ricorso alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

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

Secondo la costante giurisprudenza comunitaria è compito del giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all'eventuale finanziamento pubblico della stessa (Corte di Giustizia Europea, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001).

Occorre far ricorso, dunque, ad un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la sua disciplina normativa. (Parere Corte dei Conti Lombardia n. 195/2009: Cons. di Stato, Sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072; TAR Puglia 24/2012; Consiglio di Stato, Sezione V, 10 settembre 2010 n. 6529).

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

Quindi, la qualificazione di un servizio pubblico a rilevanza economica è correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore (Cons. Stato, sentenza n. 5097/2009, Cons. Stato Sez. V, sentenza 23/10/2012 n. 5409) e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività oggetto del servizio.

Per quanto riguarda specificatamente il servizio di igiene urbana o di igiene ambientale che ci occupa, la cui nozione è desumibile dall'art. 183, comma 1, lett. d) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (c.d. Codice dell'Ambiente), come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento

Nicole Fatture

dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura, è del tutto consolidato l'orientamento che considera il servizio in questione in termini di servizio pubblico locale e, nello specifico, quale servizio a rilevanza economica, tenuto conto della struttura dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico-organizzativi e, soprattutto, della disciplina normativa a esso applicabile.

I magistrati contabili riconoscono costantemente (Corte dei Conti Lombardia, Sez. controllo, pareri n. 263/2013, n. 457/2013, n. 531/2012) che la giurisprudenza ritiene che: "la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio (cfr. art. 238 D.Lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 D.Lgs. n. 22/1997)".

La suddetta qualificazione del servizio di igiene ambientale risulta confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha avuto occasione di occuparsi del tema (Cons. St., Sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., Sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537),), nonché dall'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (pareri AS705 - AS684 - AS678 - AS612 - AS604 - AS573 - AS570 - AS564 - AS558 - AS544 - AS530 - AS526 - AS562 - AS561 - AS548 - AS594 - AS599 - AS601 - AS620 - AS627 - AS706 - AS708 - AS726 - AS727 - AS728 - AS739 - AS740 - AS742 - AS743).

Ciò anche 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 (Cons. St., Sez. V, n. 2537/2012 cit.).

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il D.Lgs. n. 152/2006 individua gli A.T.O. (Ambiti territoriali Ottimali) quale "*dimensione sovra comunale*" di gestione del servizio di igiene urbana. Gli Enti Locali cooperano nella gestione del servizio stesso attraverso le Autorità d'Ambito.

L'art. 34, comma 23 del D.L. n. 179/2012, ha inserito, dopo il comma 1 dell'articolo 3-bis del D.L. 13/08/2011 n. 138, convertito, con modificazioni, dalla Legge 14/09/2011 n. 148, e successive modificazioni, il seguente comma: «1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo».

La Parte IV del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. concernente la disciplina della gestione dei rifiuti ed in particolare, **l'articolo 198**, ai sensi del quale i comuni concorrono alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, ed ai sensi del quale fino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113 comma 5 D.Lgs. 267/2000, e s.m.i., e **l'articolo 200**, in merito alla organizzazione della gestione dei rifiuti urbani sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO), delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195 comma 1 lettere m), n) ed o).

L'art. 3 bis DL 13/08/2011 convertito in legge 14/09/2011 n. 148 e ss.mm.ii recante "Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali" ha previsto la riorganizzazione dei servizi pubblici locali con rilevanza economica, in bacini territoriali ottimali ed omogenei capaci di consentire economie di scala e massimizzazione dell'efficienza. In base all'art. 3 bis, c.1 D.L. 138/2011, le Regioni avrebbero dovuto individuare obbligatoriamente ambiti sovracomunali, e con essi gli enti regolatori di questi



ultimi, per l'organizzazione del ciclo dei rifiuti per aree più vaste rispetto alla tradizionale competenza territoriale del singolo Comune.

L'articolo 14 comma 27 del decreto-legge 31/05/2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni individua le funzioni fondamentali dei Comuni.

Visto che la L.R. 42/2010 ha disposto la soppressione delle Autorità d'Ambito demandando alle Regioni la funzione di attribuire con legge il servizio di gestione integrata dei rifiuti, impedendo di conseguenza l'attivazione della gestione unica del servizio da parte dell'A.d.A, ed in ogni caso, che la vigente normativa nazionale, comunitaria e regionale in materia di gestione dei rifiuti urbani, pur in presenza della soppressione delle ATO, conferma il principio e l'obiettivo di superamento della frammentazione delle gestioni.

Visto che la Regione Abruzzo con **L.R. 36/2013** ha stabilito che "le funzioni già esercitate dall'A.d.A. di cui all'articolo 7, della L.R. 45/2007 sono trasferite ai comuni che le esercitano obbligatoriamente tramite l'**AGIR**, istituita ai sensi dell'articolo 4, e che in data 31/05/2018 nel processo di costituzione dell'AGIR si è insediata l'Assemblea e successivamente in data 30/07/2018 è stato eletto il Presidente dell'Assemblea e nominati i membri del Consiglio Direttivo, ma ad oggi non è operativo e dunque non risulta essere ancora in grado di esercitare le funzioni assegnatele.

Considerato che L.R. 36/2013 all'articolo 17, comma 13, stabilisce che "Trascorsi sei mesi dalla data di insediamento dell'Assemblea dell'AGIR di cui all'art. 4 è fatto divieto ai Comuni di indire nuove procedure di gara per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto, come altresì stabilisce all'articolo 17, comma 14, che "Trascorsi sei mesi dalla data di insediamento dell'Assemblea dell'AGIR di cui all'art. 4 è fatto divieto ai Comuni di aggiudicare in via provvisoria gare ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto.

Considerato che il Consiglio Regionale dell'Abruzzo, con Deliberazione n. 114/3 del 31/12/2018, ha approvato la Legge di Stabilità Regionale 2019 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2019-2021", che prevede all'art. 16, co 7, la proroga di 6 mesi dei termini di cui all'art. 17 comma 13 e 14 della L.R. 36/3013.

Quindi, tutto quanto sopra considerato, si ritiene che i Comuni, pur essendo l'autorità d'ambito titolare delle funzioni nella materia dei rifiuti e nell'affidamento della gestione del ciclo integrato, nelle more dell'operatività del nuovo regime organizzativo di gestione, conservino la competenza in materia e, quindi, la legittimazione ad affidare il servizio in conformità alla disciplina nazionale e comunitaria di settore come sancito dalla legge vigente (Competenze dei Comuni) D.Lgs n. 152/2006 art. 198, comma 1 secondo periodo, *"sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267."* Ad ogni modo detto Consorzio ha provveduto a comunicare all'AGIR in data 29 maggio 2020 Prot./Prov. 151 la volontà dei Comuni di Arsita, Bisenti e Castiglione M.R. di affidare al Consorzio Piomba Fino la gestione tecnica ed amministrativa di tutte le attività necessarie, ivi incluse quelle finalizzate agli accertamenti richiesti dall'art. 34 comma 20 del D.L 179/2012, al fine di implementare la gestione del servizio di raccolta dei rifiuti urbani e servizi complementari di igiene urbana. Appare in ogni caso opportuno che gli atti di affidamento siano formulati prevedendo clausole risolutive che non ledano le competenze istituzionali in materia, aventi effetto dal momento in cui il servizio sarà affidato da parte dell'Autorità.

Attualmente, le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica offerte dal contesto normativo comunitario (e anche nazionale) sono:

- appalti e concessioni, mediante il mercato, ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario;



- partenariato pubblico - privato, ossia per mezzo di una Società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio e per la gestione del servizio;
- affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'Ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo.

La prima delle tre tipologie di affidamento, appalti e concessioni, trova specifica regolamentazione nelle direttive europee e nelle norme interne di recepimento, come già sopra ricordate.

Per quanto riguarda il partenariato pubblico-privato (c.d. PPP), esso si realizza attraverso la c.d. "gara a doppio oggetto", riguardante sia la qualità di socio, sia l'affidamento del contratto di appalto o di concessione del servizio. Tale modello è stato dapprima previsto in ambito europeo: a tal uopo si ricorda il Libro Verde del 2003 e la Comunicazione interpretativa della Commissione europea del 5 febbraio 2008 sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI), pubblicata sulla G.U.C.E 12/04/2008, C91/4, in cui si afferma che è sufficiente una sola procedura di gara se la scelta del partner oggetto di preventiva gara è limitata all'affidamento della missione originaria, il che si verifica quando la scelta di quest'ultimo è accompagnata sia dalla costituzione del partenariato pubblico privato istituzionale (attraverso la costituzione di Società mista), sia dall'affidamento della missione al socio operativo.

L'affidamento in house è una modalità di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica per mezzo della quale la pubblica Amministrazione acquisisce gli stessi attingendo all'interno della propria compagine organizzativa, senza ricorrere a terzi tramite gara e, dunque, al mercato.

Considerato che l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti a livello di ATO trova la propria regolamentazione nel combinato disposto di cui all'art. 34, commi 20-26, del D.L. n. 179/2012, convertito dalla Legge n. 221/2012, e all'art. 3 bis del D.L. n. 138/2011, convertito dalla Legge n. 148/2011, l'Autorità d'Ambito disporrà l'affidamento della gestione integrata dei rifiuti a fronte di una relazione, da pubblicarsi sul sito internet dell'Ente affidante, che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

Il rinvio alle previsioni dell'ordinamento europeo consente di affermare che l'autorità d'ambito potrà scegliere, discrezionalmente, la forma di gestione tra i modelli organizzativi ivi previsti, che si tratteranno in seguito, cioè: la procedura di evidenza pubblica, la Società mista e la Società cd. in house.

L'affidamento al Consorzio delle attività necessarie ai fini della gestione del servizio di "gestione integrata dei rifiuti" oltre a rispondere a criteri di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa dei Comuni, attesa la complessità delle indagini preliminari all'uopo richieste, che i Comuni non sono in grado di fronteggiare adeguatamente considerate le persistenti criticità organizzative e le ormai strutturali difficoltà economiche, risponde anche al dettato della L.R. 36/2013 che ha stabilito, da un lato che "le funzioni già esercitate dall'A.d.A. di cui all'articolo 7, della L.R. 45/2007 sono trasferite ai comuni che le esercitano obbligatoriamente tramite l'AGIR, istituita ai sensi dell'articolo 4, organo deputato a svolgere le funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio", dall'altro ha disciplinato il regime transitorio prevedendo che (art. 17 della suddetta legge) "i soggetti pubblici e privati esercenti a qualsiasi titolo attività di gestione dei servizi pubblici locali assicurano l'integrale e regolare prosecuzione delle attività medesime ai sensi della normativa comunitaria e nazionale vigente sino all'istituzione ed organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dell'AGIR di cui all'articolo 4";



Quindi nelle more della piena operatività della disciplina regionale e per le ragioni di cui sopra sussiste la perdurante necessità di continuare ad avvalersi del Consorzio ai fini dell'affidamento e gestione del servizio pubblico essenziale di raccolta, trasporto, smaltimento rifiuti urbani.

Riferimenti normativi relativi all'affidamento dei Servizi di Igiene Urbana:

Disciplina europea

DIRETTIVA 2008/98/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 19 novembre 2008 e DECISIONE DELLA COMMISSIONE del 18 dicembre 2014 che modifica la decisione 2000/532/CE relativa all'elenco dei rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

DIRETTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

Disciplina nazionale trasversale e di settore

Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. Norme in materia ambientale (G.U. n. 88 del 14 aprile 2006)

Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i. Codice dei contratti pubblici (G.U. n. 91 del 19 aprile 2016)

Disciplina regionale di settore

Legge Regione Abruzzo n° 45 del 19 dicembre 2007 "Norme per la Gestione Integrata dei Rifiuti"

Legge Regione Abruzzo n° 36 del 21 Ottobre 2013 "Attribuzione delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2007, n. 45"



SEZIONE B**CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE****B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO****Raccolta rifiuti sul territorio:**

Il Servizio verrà svolto su un territorio della complessiva estensione pari a 95,71 Km² e servirà complessivamente 4.781 abitanti, per una densità territoriale pari a circa 49,95 abitanti/Km².

Le caratteristiche funzionali del servizio risultano dal seguente dettaglio.

Aree urbane con servizio domiciliare sistema Porta a Porta

- A) raccolta domiciliare, trasporto e conferimento presso impianti autorizzati dei rifiuti indifferenziati (secco residuo) per utenze domestiche e non domestiche con frequenza 1/settimana;
- B) raccolta domiciliare, trasporto e conferimento presso impianti autorizzati dei rifiuti organici (frazione umida) per utenze domestiche e non domestiche con frequenza 2/settimana;
- C) raccolta domiciliare, trasporto e conferimento presso impianti autorizzati dei rifiuti imballaggi in plastica ed imballaggi metallici per utenze domestiche e non domestiche con frequenza 1/settimana;
- D) raccolta domiciliare, trasporto e conferimento della carta e cartone per utenze domestiche e non domestiche con frequenza 1/ogni 2 settimane;
- E) raccolta domiciliare, trasporto e conferimento dei rifiuti costituiti da vetro per utenze domestiche e non domestiche con frequenza 1/ogni 2 settimane;

Aree vaste con servizio con sistema Poker o Pokerino domiciliare

- A) raccolta, trasporto e conferimento presso impianti autorizzati dei rifiuti indifferenziati (secco residuo) per utenze domestiche e non domestiche con frequenza 2 volte/mese (ogni 15 giorni);
- B) raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti imballaggi in plastica ed imballaggi metallici per utenze domestiche e non domestiche con frequenza 2 volte/mese (ogni 15 giorni);
- C) raccolta domiciliare, trasporto e conferimento presso impianti autorizzati della carta e cartone per utenze domestiche e non domestiche con frequenza 1 volta/mese;
- D) raccolta domiciliare, trasporto e conferimento dei rifiuti costituiti da vetro per utenze domestiche e non domestiche con frequenza 1 volta/mese;
- E) (frazione umida) promozione compostaggio domestico;

- **Raccolta e trasporto rifiuti urbani costituiti da pile e farmaci con frequenza mensile e ogniqualvolta necessario;**
- **Raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti in occasione di fiere, manifestazioni, feste e sagre;**
- **Raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti e pulizia area mercato settimanale;**
- **Spazzamento manuale e meccanizzato con trasporto, smaltimento/recupero, riciclaggio rifiuti;**



- **Raccolta rifiuti derivanti da cimitero;**
- **Fornitura del materiale necessario per la raccolta differenziata (es. sacchetti, contenitori ecc.);**
- **Gestione cassette informatizzate;**
- **Campagne di informazione alla popolazione sul servizio, finalizzate al corretto utilizzo dei servizi e all'aumento della raccolta differenziata;**
- **Gestione numero verde dedicato per segnalazioni sul servizio;**
- **Trasporto dei rifiuti agli impianti di trattamento.**

N.B.: Nel corso di svolgimento del servizio sarà possibile attivare, previ accordi con il gestore, servizi opzionali quali: diserbo stradale, lavaggio cassonetti, raccolta ingombranti a domicilio, ecc.

Centro Raccolta Rifiuti:

Il Centro Raccolta Rifiuti è gestito dall'Affidatario del Servizio con un'apertura all'utenza di 12 ore settimanali su tre giorni, con accesso tramite badge/CRS.

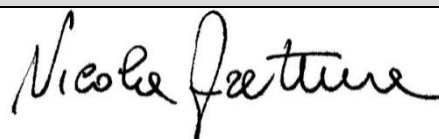
Presso la struttura sono posizionati i contenitori forniti per i seguenti rifiuti:

- ingombranti;
- carta e cartone;
- imballaggi in plastica/metallici;
- imballaggi in vetro;
- organico;
- sfalci e potature;
- RAEE
- pile/batterie;
- rifiuti legnosi;
- olio vegetale;
- rifiuti medicinali.

Il servizio comprende la movimentazione ed il trasporto agli impianti di trattamento dei rifiuti raccolti, derattizzazione dell'area, sfalcio erba, pulizia dell'area, manutenzione ordinaria attrezzature/impianti.

Avvio dei rifiuti a trattamento

All'Affidatario compete l'avvio dei rifiuti raccolti alle specifiche operazioni di trattamento dipendenti dal tipo e dalla natura dei diversi flussi merceologici. I costi per il trattamento e gli eventuali ricavi per la cessione di rifiuti valorizzabili sono di competenza dell'Affidatario.



B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

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 giustificano gli obblighi di servizio pubblico è necessaria la presenza di un interesse economico generale che, a livello comunitario, è stato riconosciuto 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. È difficile enucleare da tali decisioni un concetto univoco e preciso di interesse economico generale.



SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESELTA

Verificata, come sopra riportato, l'ammissibilità ai sensi di legge del servizio da svolgere nei Comuni di Arsita, Bisenti e Castiglione Messer Raimondo, in ordine alla ritenuta opportunità e necessità di evidenziare le ragioni di ordine tecnico-economico mediante le quali bisogna procedere all'affidamento di detto Servizio, il Consorzio ha condotto la seguente analisi.

Il Servizio in precedenza svolto per i Comuni di Arsita, Bisenti, Castiglione Messer Raimondo, Castilenti e Montefino, aveva un'estensione territoriale pari a 134,09 Km² e coinvolgeva 7.141 abitanti (densità 53 ab/Km²); il costo del Servizio (Svolto in regime di Appalto dalla Ditta A.M. Consorzio Sociale), prima della scadenza contrattuale, aveva un valore economico annuale pari a circa 514.000,00 €, pari ad un costo unitario annuale di circa 71,98 €/ab. Detto costo è stato attualizzato in considerazione dell'aumento costi, dall'anno 2010 (consegna dell'Appalto), al mese di gennaio 2020 (termine dell'Appalto); in seguito a detta attualizzazione si può ritenere che il costo annuale del servizio sia stimabile in circa 550.000,00 €, pari ad un costo unitario annuale pari a circa 77,05 €/ab.

Il Consorzio, non ha, ad oggi, alcuna dotazione di mezzi e manodopera, per effettuare il Servizio in house e, perciò, dovrebbe affrontare i costi relativi all'acquisto ex novo dei mezzi necessari al servizio ed i costi relativi all'incremento della propria dotazione organica; tutto ciò comporta che non potrebbe giovare di alcuna economia di scala, propria di aziende private o pubbliche.

Ciò detto, è stata svolta un'analisi economica in previsione di un affidamento diretto al Consorzio (in house) per i soli Comuni di Arsita, Bisenti e Castiglione Messer Raimondo, che ha condotto ai risultati di seguito sommariamente esposti:

- € 70.000,00 quota di ammortamento annuale per investimenti (riferiti all'acquisto dei seguenti mezzi: Mezzo 150 15 mc portata 50 q; Mezzo 75 10 mc portata 30 q; Mezzo 35 15 mc portata 4 q; Mezzo Daily per raccolta ingombranti);
- € 5.000,00 quota di ammortamento annuale per investimenti (riferiti all'acquisto delle seguenti attrezzature: contenitori vari per conferimento rifiuti);
- € 240.000,00 manodopera impiegata (4 unità Liv. 2B e 2 unità Liv. 3B, a tempo pieno; 2 unità Liv. 2B, a part time per 2 ore/g);
- € 110.000,00 consumi, manutenzioni ed altri oneri (Carburanti e lubrificanti, Manutenzioni compreso cambio gomme, Bolli e assicurazioni, Materiale vario);
- € 10.000,00 oneri finanziari
- € 25.000,00 spese generali

per un costo complessivo annuo del Servizio pari a 460.000,00 €, ovvero per un costo annuale, pro capite, pari a circa 95,93 €/ab.

Rapportando il costo annuale, pro capite, del Servizio da rendere agli attuali tre Comuni (95,93 €/ab), al costo in precedenza attualizzato sostenuto fino a scadenza del contratto (77,05 €/ab), si evidenzia, che il costo annuale, pro capite, per Servizio da rendere annualmente agli attuali è superiore di ben 18,88 €/ab, con un incremento degli attuali costi di circa il 24,50 %.

La scelta di affidamento del Servizio, perciò, dovrà tener conto di quanto fin qui esposto, nonché considerare che, comunque, il Servizio tramite affidamento ad evidenza pubblica, attraverso il principio della libera



concorrenza, garantisce il conseguimento dell'interesse pubblico e la convenienza economica determinata da fattori quali il ribasso d'asta, l'accorpamento dei servizi accessori da gestire in economia.

Perciò, il Consorzio ritiene, per le analisi e tutte le considerazioni fin qui esposte, che il Servizio per i Comuni di Arsita, Bisenti e Castiglione Messer Raimondo, debba essere affidato tramite gara ad evidenza pubblica.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

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

Lo scopo dell'affidamento a terzi tramite gara consente la gestione diretta della documentazione di gara stessa. Questa facoltà permette alla stazione appaltante di formulare una precisa base d'asta calcolata sulla scorta del progetto in fase di predisposizione dalla parte del Consorzio che ha previsto un costo di circa € **1.906.476,00 (unmilionenovecentoseimilaquattrocentosettantasei/00)**, oltre IVA, per tutta la durata del servizio prevista in 6 (sei) anni, oltre a € **762.378,00 (settecentosessantaduemilatrecentosettantotto)**, oltre IVA, per gli oneri di smaltimento dei rifiuti indifferenziati in idonei impianti, per tutta la durata del servizio prevista in 6 (sei) anni.

Per una migliore comprensione dei dati sopraesposti, risulta utile evidenziare la quota di costo a carico di ciascun comune, nell'ipotesi di una gara in cui non si verifichi il ribasso d'asta.

- Costo annuo totale a base di gara	€	314.600,00
- Costo sicurezza non soggetti a gara	€	3.146,00
- Iva	€	31.774,60
- Costo conferimenti non soggetti a gara	€	127.063,00
- Iva conferimenti	€	12.706,30
- Totale complessivo costi annuo	€	489.289,90

Ripartizione tra Comuni come da percentuali attualmente in uso (Delibera Commissariale n. 15 del 25/06/2020) :

		Oneri contrattuali derivanti dalla gara	Costi sostenuti anno 2019 compresi conferimenti
Arsita	17,13% x € 489.289,90 =	€ 83.815,35	€ 86.879,14
Bisenti	35,40% x € 489.289,90 =	€ 173.208,62	€ 179.382,25
Castiglione Messer Raimondo	47,47% x € 489.289,90 =	€ 232.265,91	€ 235.423,39
TOTALE		€ 489.289,90	€ 501.684,78

Dal confronto dei dati, si evidenzia che gli oneri a cui andranno incontro i comuni, rimangono pressoché invariati a fronte di un servizio che prevede notevoli miglioramenti con obiettivi di raccolta differenziata importanti.

In ultima analisi 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.

