



COMUNE DI CISLAGO

PROVINCIA DI VARESE

Servizio Tecnico

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, AVVIO A RECUPERO E SMALTIMENTO, SERVIZI AGGIUNTIVI DEI RIFIUTI URBANI ED IGIENE AMBIENTALE (EX D. L. 18/10/12 N.179, ART.34 COMMA 20).

Cislago, 19 aprile 2017

PREMESSE

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

Per le considerazioni che saranno di seguito esposte, il Comune di Cislago intende procedere all'affidamento in appalto del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e assimilati, tenendo conto che, al fine di pervenire a scelte condivise e supportate da competenze pluridisciplinari, in data 02/04/16 è stata sottoscritta la Convenzione tra i Comuni di Solbiate Olona, Fagnano Olona, Gorla Minore, Marnate e Olgiate Olona per lo svolgimento associato del procedimento di affidamento in appalto dei servizi di raccolta, avviamento a recupero e smaltimento, servizi aggiuntivi dei rifiuti urbani ed igiene ambientale e con successivo verbale di deliberazione del Consiglio Comunale n. 12 del 20/04/16 è stata approvata l'adesione del Comune di Cislago alla Convenzione succitata.

La presente relazione, quindi, è finalizzata ad un confronto sui sistemi di affidamento della gestione del servizio di igiene urbana che dà conto delle ragioni per le quali tale gestione è affidata mediante gara ad evidenza pubblica dal Comune di Cislago.

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Svolgimento associato del procedimento di affidamento in appalto dei servizi di raccolta, avvio a recupero e smaltimento, servizi aggiuntivi dei rifiuti urbani ed igiene ambientale
Ente affidatario	Comune di Marnate. La gara è in forma associata con le Amministrazioni Comunali di Solbiate Olona, Fagnano Olona, Gorla Minore, Marnate, Olgiate Olona e Cislago per l'espletamento delle procedure di affidamento (deliberazione del Consiglio Comunale n. 12 del 20/04/16).
Tipo di affidamento	Affidamento a terzi mediante procedura aperta
Modalità di affidamento	Gara ad evidenza pubblica
Durata del contratto	Anni 7 (sette)
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 del Comune di Cislago e dei territori limitrofi tra loro, citati sopra.

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	dott.ssa Marina Lastraioli – Responsabile del Servizio Tecnico nominato con Ordinanza Sindacale n. 133 del 22/12/16
Ente di riferimento	Comune di Cislago
Area/Servizio	Servizio Tecnico
Telefono	02 96671045
Email	lavoripubblici@comunedicislago.it
Data di redazione	19 aprile 2017

SEZIONE A

IL QUADRO NORMATIVO

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 dei rifiuti. Sul piano gestionale, invece, 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

Raccolta rifiuti sul territorio:

- raccolta domiciliare e trasporto rifiuti indifferenziati (secco residuo) per utenze domestiche e non domestiche con frequenza settimanale;
- raccolta domiciliare e trasporto rifiuti organici (frazione umida) per utenze domestiche e non domestiche con frequenza bisettimanale;
- raccolta domiciliare e trasporto carta e cartone per utenze domestiche e non domestiche con frequenza quindicinale;
- raccolta domiciliare e trasporto rifiuti imballaggi in plastica ed imballaggi metallici per utenze domestiche e non domestiche con frequenza settimanale;
- raccolta domiciliare e trasporto rifiuti costituiti da vetro per utenze domestiche e non domestiche con frequenza quindicinale;
- raccolta stradale e trasporto rifiuti urbani costituiti da pile e farmaci con frequenza mensile e ogniqualvolta necessario;
- raccolta e trasporto rifiuti in occasione di fiere, manifestazioni, feste e sagre per 4 (quattro) interventi all'anno;
- raccolta e trasporto rifiuti e pulizia mercato settimanale;
- spazzamento manuale, svuotamento cestini e deiezioni canine con trasporto, smaltimento/recupero, riciclaggio rifiuti;

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

Centro Raccolta Rifiuti:

Il Centro Raccolta Rifiuti è gestito dall’Affidatario del Servizio con un’apertura all’utenza di 14 (quattordici) ore settimanali dal 01/11 al 31/03 e di 15 (quindici) ore settimanali dal 01/04 al 31/10, con accesso tramite CRS o badge per attività produttive.

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

- ingombranti;
- carta e cartone;
- rottami metallici;
- imballaggi in plastica e metallici;
- pile/batterie;
- imballaggi in vetro;
- sfalci e potature;
- rifiuti legnosi;
- olio vegetale;
- olio minerale;
- rifiuti riguardanti prodotti e relativi contenitori etichettati con simbolo T/F (vernici, gas a pressione, ...)
- toner;
- inerti;
- RAEE.

Il servizio comprende la movimentazione ed il trasporto agli impianti di trattamento dei rifiuti raccolti, sfalcio erba, pulizia dell’area.

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

MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Verificata, come sopra riportato, l'ammissibilità ai sensi di legge e la convenienza economica dell'affidamento in appalto del servizio associato di raccolta, avvio a recupero e smaltimento, servizi aggiuntivi di igiene ambientale del Comune di Cislago, 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 dei servizi accessori attualmente gestiti in economia, le migliorie proposte dalle ditte partecipanti;
- *Necessità di giustificare* il ricorso a una forma di gestione "in house" che contrasta con *il principio (comunitario)* della libera concorrenza, dato che la procedura di evidenza pubblica è certamente la preferita dal legislatore, per il conseguimento *dell'interesse pubblico*;
- *Difficoltà di esercitare* un effettivo "controllo analogo", nel caso di affidamento "in house", stante l'attuale esigua disponibilità di risorse umane;
- l'eventuale affidamento "in house", ai sensi di legge, costituisce "*eccezione*" nel sistema legislativo vigente, da motivare adeguatamente, con il rischio di incorrere in eventuali irregolarità di carattere amministrativo, organizzativo od economico;
- la scelta dell'*in house*, è dimostrato che, risulta tanto più conveniente *quanto minore è la dimensione del servizio*;
- la scelta dell'*affidamento esterno* è giustificata invece per le *dimensioni della commessa in argomento* ed il maggior potenziale di efficienza e di economicità;
- la scelta del modello in house comporterebbe *sicuri aggravii procedurali*, oggi non sostenibili da parte dell'ente, quali ad esempio gli aspetti concernenti l'accesso ai finanziamenti statali, e alle modalità di acquisto di beni e servizi e di gestione del personale e dei mezzi;
- maggiori *rischi finanziari* per il Comune legati alla prestazione della società di scopo (nel caso di gestione in *house*) rispetto all'affidamento ad evidenza pubblica;
- possibilità, nel caso di affidamento esterno, di avere *migliorie al servizio* rispetto a quelle previste nel progetto di base.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

L'Amministrazione ha scelto di aderire al metodo dell'affidamento a gara con evidenza PUBBLICA in quanto corrispondente all'attuale forma di gestione al fine di poter 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 della soc. coop. E.R.I.C.A. di Alba che ha previsto un costo di circa € 5.866.135,72= oltre IVA per tutta la durata del servizio prevista in 7 (sette) anni.

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.

La presente relazione è resa ai sensi dell'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012 coordinato con la Legge di conversione n.221/12.

IL RESPONSABILE SERVIZIO TECNICO

dott.ssa Marina Lastraioli