

Relazione sulle modalità di affidamento dei servizi di raccolta, trasporto, smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati e di altri servizi di igiene ambientale.

1. Premesse

Preso atto che il Comune di Gandosso (BG) partecipa in qualità di Socio alla Servizi Comunali S.p.A., di seguito chiamata Società, alla quale intende conferire in "house" i servizi di raccolta, trasporto, smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati e altri servizi di igiene ambientale a questi correlati, la presente relazione è redatta ai sensi e per gli effetti del D.L. 18-10-2012 n. 179 Art. 34 che al punto 20 testualmente prevede: *"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."*

Oltre alla presenza delle ragioni e dei requisiti di legge, che verranno accertati nei punti successivi della presente relazione, l'Amministrazione comunale ha ritenuto di procedere all'affidamento "in house" in quanto non esiste, per i servizi in discorso, un mercato costituito da un numero sufficiente di competitors, indipendenti tra loro, in grado di minimizzare eventuali effetti distorsivi del mercato. La presenza di pochissime Imprese territorialmente ben definite rende estremamente probabile l'instaurarsi di un monopolio al quale l'Amministrazione pubblica non può validamente opporsi, dopo l'affidamento del servizio, mancando alternative percorribili.

In ultimo si rileva che anche la valutazione prettamente finanziaria effettuata sulla scorta dei dati disponibili ha evidenziato che i costi previsti sono inferiori a quelli correntemente praticati.

Pertanto si è ritenuto di utilizzare Comuni simili con un numero di abitanti nella fascia che va da 1.300 a 1.800. Utilizzando gli ultimi dati pubblicati dall'Osservatorio Rifiuti della Provincia di Bergamo per l'anno 2015 sul campione selezionato, il costo medio per abitante è risultato pari a:

Comune	abitanti	euro/abit
Berzo San Fermo	1362	88.65
Solto Collina	1785	101.11
Pumenengo	1712	104.24
Castro	1356	102.78
Cazzano Sant'Andrea	1675	68.58
Pianico	1460	98.65
Cerete	1610	126.58
	media	98,65

Fonte: Osservatorio rifiuti Provincia di Bergamo per servizi di igiene urbana anno 2015 Comuni con caratteristiche dimensionali e territoriali similari a quelle del Comune di Gandosso

Per il medesimo periodo il costo medio annuo del Comune di Gandosso risulta essere di **euro 60,90** per abitante (1493 abitanti). Con il nuovo affidamento, il Comune sosterrà un costo per abitante inferiore alla media dei Comuni presi in esame.

Premesso che una comparazione è sempre soggetta ad approssimazioni dovute in larga misura alle caratteristiche dei servizi richiesti dal Comune, nel caso in esame si evidenzia come i servizi previsti siano particolarmente completi e performanti con particolare riferimento ai risultati attesi sia in termini di incremento della frazione degli RSU raccolti destinata al recupero sia per qualità dei mezzi impiegati a basso impatto ambientale sia per il livello dei servizi generalizzati richiesti (capillare servizio di pulizia manuale e meccanizzata delle strade, aree pedonali, piste ciclabili, servizio domiciliare di raccolta rifiuti, laboratori didattici, pubblici incontri, ecc.). Inoltre va considerato che nel calcolo del costo per abitante non sono stati presi in considerazione gli utenti non residenti (turismo, seconde case).

Tutto ciò premesso e valutato si evidenzia come, pur in presenza di servizi di qualità, la scelta dell'“in house” risulti vantaggiosa anche sotto l'aspetto finanziario rispetto alla media di mercato.

2. Sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo

Preso atto che l'ordinamento europeo pone tre condizioni per procedere all'affidamento in “house” di servizi pubblici locali, e più precisamente che:

- il capitale sia interamente detenuto da enti pubblici;
- gli enti pubblici titolari del capitale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Rilevato che:

- il capitale della società è interamente pubblico;
- il controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi è garantito dalle modalità gestionali-organizzative appositamente introdotte in materia di controllo analogo nello Statuto della società;
- la Società realizza la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

E' pertanto possibile affermare che i tre requisiti previsti dall'ordinamento europeo risultano soddisfatti.

Inoltre anche i requisiti previsti dalla successiva legislazione nazionale (L. 190/2014 comma 611) sono da ritenersi soddisfatti in quanto:

- a) i servizi affidati rientrano tra le finalità istituzionali dell'Ente;
- b) il numero dei dipendenti (circa 140) è decisamente superiore al numero degli amministratori (n. 1 Amministratore unico);
- c) nessun'altra Società partecipata svolge per il Comune di Gandosso servizi o attività analoghe a quelle affidate alla Servizi Comunali SpA;
- d) la Servizi Comunali S.p.A. con 59 Comuni serviti rappresenta l'aggregazione ottimale per la gestione dei servizi di igiene ambientale;
- e) il contenimento dei costi di funzionamento è stato realizzato ponendo al minimo il numero degli amministratori e il relativo compenso.

3. Contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico

Premesso che:

- gli obblighi di servizio pubblico definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico;
- tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che nazionale o regionale;
- la Commissione Europea nel Libro verde sui servizi di interesse generale (COM 2003-270) ha individuato una possibile serie di tali obblighi di pubblico servizio:
 1. universalità
 2. continuità
 3. qualità
 4. accessibilità
 5. tutela degli utenti e dei consumatori
- alcuni servizi d'interesse generale non possono essere prestati da una pluralità di operatori, a esempio quando solo per un operatore unico sia possibile operare in condizioni di redditività.

Nello specifico i servizi affidati prevedono anche attività che non hanno un corrispondente provento del servizio a copertura ma che sono ritenute essenziali per raggiungere e mantenere standard qualitativi tali da conseguire un sensibile miglioramento del grado di sostenibilità ambientale. Inoltre tra gli obiettivi che l'Amministrazione comunale si propone c'è quello di azzerare le quantità di rifiuti urbani o assimilati che vengono destinati a discariche o all'inceneritore, sistemi questi ritenuti ormai incompatibili con la salute dei cittadini. Pur nella consapevolezza che l'azzeramento sarà possibile solo in presenza di norme europee che impongano la preventiva "progettazione" del futuro rifiuto secondo stringenti criteri che consentano un riutilizzo economicamente sostenibile dello stesso, con l'affidamento viene intrapreso un percorso che si articola in:

- a. attività di sensibilizzazione finalizzate a coinvolgere l'utenza nel progetto di riduzione dei rifiuti da avviare a discariche o inceneritori consistente in laboratori didattici presso le scuole e incontri di aggiornamento con la popolazione;
- b. ricerca, progettazione e realizzazione di sistemi alternativi di riutilizzo/recupero dei rifiuti rispetto all'avvio in discarica/inceneritore.

Tutto ciò premesso e precisato gli obblighi di servizio pubblico che si intendono affidare alla Società senza prevedere compensazioni economiche ulteriori o diverse da quanto già indicato nel disciplinare di servizio sono i seguenti:

- incontri periodici con l'utenza finalizzati alla diffusione delle "best practices" per un corretto conferimento dei rifiuti con particolare riferimento agli alunni delle scuole;
- introduzione progressiva di metodi di raccolta e trattamento innovativi;
- realizzazione di impianti finalizzati alla riduzione con l'obiettivo dell'azzeramento della frazione del rifiuto attualmente destinato allo smaltimento/incenerimento.

Inoltre, date le caratteristiche del servizio e la sua valenza sociale, l'affidamento avverrà per la totalità delle utenze riferibili alle tipologie di servizi affidati indipendentemente dalla economicità o meno dei servizi erogati con i soli limiti indicati nel regolamento e nel disciplinare di servizio, garantendo in questo modo il pieno rispetto del principio di universalità. In particolare nei punti di raccolta e sulle aree di circolazione concordate, nei limiti di tipologici e quantitativi stabiliti per legge o regolamento, la Società dovrà garantire tutti i servizi affidati per tutti gli utenti presenti sul territorio.

4. Conclusioni

Premesso che:

- i servizi di igiene ambientale rivestono una particolare importanza per l'impatto che hanno sulla qualità della vita dei residenti delle aree interessate al servizio.
- l'affidamento "in house" risulta essere l'unico strumento rimasto all'Amministrazione comunale per disporre di un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici.
- la gestione del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, oltre che economicamente conveniente sotto il profilo economico, deve considerare tutte le implicazioni in materia di salvaguardia dell'ambiente, di educazione civica, di rispetto per gli ecosistemi e più in generale di miglioramento della qualità della vita per i membri di una comunità, aspetti questi che assumono una valenza almeno pari a quella economica.

si ritiene che l'affidamento "in house" permetterà all'Amministrazione di disporre di uno strumento agile ed efficace per modificare, anche in corso d'opera, il servizio svolto adattandolo alle esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo. In particolare si ritiene che per quanto stringente possa essere il rapporto contrattuale con un soggetto terzo rispetto l'Amministrazione comunale l'assenza di terzietà insita nel rapporto "in house" consente di meglio garantire i risultati che si intendono raggiungere secondo un comune progetto.

In particolare gli strumenti che l'affidamento "in house" mette a disposizione consentono:

- un accesso ai dati aziendali finalizzati a ottimizzare le risorse impiegate per il servizio;
- il controllo tramite il comitato tecnico paritetico di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua preparazione e rendicontazione;
- la modifica in tempo reale delle modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, mutate esigenze e condizioni del mercato dello smaltimento dei rifiuti;
- l'accesso alla attività di educazione alla raccolta differenziata già attuate dalla Società;
- la possibilità di condizionare, indipendentemente dalle quote di partecipazione, l'attività programmatoria e propositiva della Società mediante il Comitato unitario previsto dallo Statuto della società.

Attività tutte chiaramente non proponibili ricorrendo a procedure a evidenza pubblica che vincolano le parti a un contratto difficilmente modificabile senza ulteriori aggravii per il Comune.