

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

**AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI RACCOLTA RIFIUTI NEL
COMUNE DI FONZASO**

INFORMAZIONI DI SINTESI

| | |
|---|--|
| Oggetto dell'affidamento | Servizio di raccolta rifiuti |
| Ente affidante | Comune di Comune di Fonzaso |
| Tipo di affidamento | Concessione di servizio pubblico locale |
| Modalità di affidamento | Affidamento diretto a Società in house providing |
| Durata del contratto | 8 (otto) anni |
| Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo | Nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20) |
| Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare | <i>Il servizio interessa l'intero territorio del Comune di Fonzaso</i> |

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

| | |
|---------------------|-------------------------------|
| Nominativo | Giovanni Marino |
| Ente di riferimento | Comune di Fonzaso |
| Area/servizio | Segretario comunale |
| Telefono | 04395701 |
| Email | fonzaso.bl@cert.ip-veneto.net |
| Data di redazione | 13/12/2021 |

(La presente relazione è stata predisposta sulla base dei dati forniti e della documentazione trasmessa da Valpe Ambiente s. r. l. e sentiti i responsabili delle Aree interessate del Comune di Fonzaso).

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

1. Normativa sulle forme di affidamento dei servizi pubblici

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani rientra nella nozione di servizio pubblico locale di cui all'art. 112 del D.lgs. 267/2000 (definiti come servizi che hanno "per oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali"), nella species di servizio pubblico locale a rilevanza economica. Sono invero qualificabili come di rilevanza economica tutti quei servizi pubblici locali assunti dall'ente pubblico, per i quali 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 (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072; Consiglio di Stato, sez. V, 10 settembre 2010, n. 6259, Consiglio di Stato, sez. V, 23/10/2012, n. 5409): la nozione di servizio pubblico a rilevanza economica è quindi correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e conseguentemente di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento più o meno ampie delle attività oggetto del servizio. La qualificazione di servizio pubblico locale (a rete) di rilevanza economica del servizio di gestione dei rifiuti urbani è stata espressamente affermata dal legislatore italiano con l'art. 3-bis del decreto legge n. 138/2011.

La normativa europea di riferimento è costituita dalla Direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014, cd. Direttiva concessioni pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 28.03.2014 entrata in vigore il 17 aprile 2014: essa è stata recepita nell'ordinamento nazionale dal decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, cd. codice contratti pubblici, sia per quanto attiene l'esternalizzazione del servizio che per quanto riguarda l'autoproduzione del servizio (in house providing).

In ordine ai modelli gestionali per i servizi pubblici, si evidenzia che il Quinto Considerando della Direttiva concessioni precisa espressamente che "nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva", mentre l'art. 2 della medesima Direttiva rende diritto positivo il principio della piena libertà delle autorità nazionali, regionali e locali di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori o la prestazione di servizi, scegliendo di avvalersi delle proprie risorse (autoproduzione singola o associata) ovvero di rivolgersi ad operatori terzi (esternalizzazione): "Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti di interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli ad operatori economici esterni".

Trattasi dunque di modelli gestionali cui l'ordinamento europeo riconosce piena parità e dignità, sia se effettuati individualmente che in forma associata.

In tal senso si è recentemente espresso anche il Giudice italiano riconoscendo che “stante l’abrogazione referendaria dell’art. 23 bis D.L. 112/2008 e la declaratoria di incostituzionalità dell’art. 4 d.l. 238/2011 [...] è venuto meno il principio, con tali disposizioni perseguito, della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. (..) A ciò si aggiunga quanto riportato nel quinto Considerando della direttiva 2014/24/UE” (Consiglio di Stato, sentenza 3554/2017; in tal senso anche Consiglio di Stato, sentenza 11 febbraio 2013, n. 762 e sentenza 22 gennaio 2015 n. 257).

Come anticipato, il D.lgs. 50/2016 recepisce fedelmente le disposizioni europee in tema di affidamento di servizi pubblici (Direttiva 2014/23/UE) e di servizi (Direttiva 2014/24/UE). Alle regole europee il legislatore italiano aggiunge alcuni adempimenti speciali in caso di scelta a favore dell’autoproduzione del servizio.

L’art. 192 prevede infatti che: “ 1. E' istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. L'Autorità per la raccolta delle informazioni e la verifica dei predetti requisiti opera mediante procedure informatiche, anche attraverso il collegamento, sulla base di apposite convenzioni, con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche ed altri soggetti operanti nel settore dei contratti pubblici. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3. // 2. Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. // 3. Sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162.”

L’ANAC ha quindi emanato specifiche Linee Guida per disciplinare tale adempimento (Linee Guida n. 7 approvate in via definitiva con deliberazione n. 951 del 20 settembre 2017) che è obbligatorio per qualsiasi procedimento di affidamento in house providing.

Altra disposizione nazionale che rileva nell’ambito del procedimento di affidamento di un servizio pubblico è rappresentata dall’art. 34, commi 20, del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179 che così

dispone: “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 da' 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.”

Con essa occorrerà dunque:

- a) verificare la persistenza delle condizioni di efficacia, efficienza ed economicità della forma di gestione prescelta;
- b) verificare la persistenza dei requisiti di legittimità della forma di gestione prescelta;
- c) definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;
- d) indicare se e quali sono le compensazioni economiche previste.

In merito ai contenuti di tale relazione istruttoria il Giudice amministrativo, secondo un orientamento consolidato, ha osservato che “ocorrerà redigere una relazione che confronti i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno e l'altro strumento” (Consiglio di Stato, sentenza 12 marzo 1990, n. 374).

Tale relazione istruttoria, oltre che pubblicata sul sito istituzionale della P.A. precedente, deve altresì essere inviata all'Osservatorio per i servizi pubblici locali istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico - MISE (art. 13, comma 25-bis, decreto legge n. 145/2013).

Ai sensi del Codice dell'Ambiente (D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152) i servizi pubblici locali di natura ambientale e, in particolare, i servizi attinenti la gestione dei rifiuti costituiscono “attività di pubblico interesse” (art. 177, comma 2).

Per evitare la frammentazione nello svolgimento dei servizi e raggiungere una scala di operatività ottimale, l'art. 199 del Codice prevede che i Comuni debbano obbligatoriamente esercitare le competenze in materia di gestione dei rifiuti urbani in forma collettiva, sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), governati da specifici Enti (Autorità d'Ambito), istituiti o designati dalle Regioni. Le Autorità hanno il compito di organizzare il servizio (in coerenza e in coordinamento con la programmazione regionale); scegliere la forma di gestione del servizio; determinare le tariffe all'utenza; affidare la gestione del servizio. Le Autorità d'Ambito o di bacino sono Enti locali di secondo grado, ai quali spetta l'esercizio esclusivo delle competenze locali in materia di gestione integrata dei rifiuti. Gli ATO, ai sensi dell'art. 200 del TUA, hanno la titolarità delle funzioni amministrative relative all'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani per il territorio ricompreso nell'Ambito e del relativo affidamento, disciplinato dall'art. 202 del Codice.

Il Codice ha previsto una forma sempre più centralizzata di gestione attraverso la costituzione – nelle singole Regioni - di specifiche Autorità d'Ambito che debbono 'governare' la gestione c.d. integrata di tali servizi sostituendo i soggetti pubblici attualmente titolari dei relativi poteri. A livello transitorio, il medesimo Codice ha previsto che – sino alla definitiva implementazione del nuovo sistema – i soggetti pubblici attualmente competenti continuino a gestire i servizi in parola (art. 204, comma 1).

Con la legge n. 205/2017 all'Autorità di Regolazione per l'Energia, le Reti e l'Ambiente (ARERA) è stata affidata la responsabilità di regolazione e controllo del settore dei rifiuti, come già avviene per il mercato della luce e del gas.

Con deliberazione n. 443 del 31.10.2019 ARERA ha adottato il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR) per il primo periodo regolatorio, determinando le entrate tariffarie per l'erogazione del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ovvero dei singoli servizi che lo compongono.

2. Il modello di organizzazione del servizio rifiuti adottato dalla Regione Veneto

Sulla base di quanto configurato dal Codice dell'ambiente, con la legge regionale 31 dicembre 2012, n. 52, recante "*Nuove disposizioni per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed attuative dell'articolo 2, comma 186 bis della legge 23 dicembre 2009, n. 191 «disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (legge finanziaria 2010)»*", è stata disciplinata la futura organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel territorio regionale assegnando a nuovi Enti le funzioni fino ad esercitate dalle autorità d'ambito territoriale ottimale ovvero dai soppressi Enti responsabili di bacino di cui alla legge regionale 21 gennaio 2000, n. 3. Come è noto, ai sensi della legge regionale n. 52 del 2012 - modificata, dapprima dalla legge regionale 7 febbraio 2014, n. 3 e, successivamente, dalla legge regionale 2 aprile 2014, n. 11 - è stabilito che gli Enti locali ricadenti nei bacini territoriali di cui alla predetta legge regionale, esercitano in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso un duplice livello di organizzazione territoriale:

- a. un unico Ambito territoriale ottimale, costituito dall'intero territorio regionale;
- b. una pluralità di Bacini territoriali, di dimensioni provinciali, infraprovinciali ed intraprovinciali, per l'esercizio in forma associata delle funzioni di organizzazione e controllo del servizio da parte dei Comuni appartenenti a ciascun Bacino. Tali Bacini sono governati da Consigli di Bacino, costituiti con convenzione dai Comuni appartenenti a ciascun Bacino, che rappresentano Enti di governo di secondo livello.

La Giunta Regionale del Veneto, con deliberazione n. 13/2014, ha identificato 12 bacini territoriali per l'esercizio in forma associata delle funzioni di organizzazione del servizio rifiuti, allo scopo di favorire l'unificazione del servizio sul territorio: tra questi vi è il Consiglio di Bacino Dolomiti, corrispondente alla Provincia di Belluno, istituito il 28.06.2016. Ai sensi dell'art. 4 della L.R. 52/2012, ai Consigli di Bacino spettano le funzioni di programmazione, organizzazione, affidamento

e controllo del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani nel Bacino di rispettiva competenza, subentrando alle funzioni già di competenza delle Autorità d'Ambito.

In sintesi le funzioni di loro competenza possono essere raggruppate in tre aree:

- a. Funzioni di programmazione;
- b. Funzioni di stazione appaltante del servizio rifiuti;
- c. Funzioni in materia tariffaria.

Tra le competenze di programmazione di competenza dei Consigli di Bacino si rilevano:

- l'approvazione della programmazione del servizio integrato di gestione dei rifiuti definita sulla base della quantificazione della domanda di servizio e la determinazione della sua articolazione settoriale e territoriale;
- l'individuazione e l'attuazione delle politiche e delle strategie volte ad organizzare il servizio di raccolta, trasporto, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla normativa europea, nazionale e regionale.

I Consigli di Bacino inoltre hanno l'obbligo di svolgere per conto dei Comuni associati le funzioni di stazione appaltante per la gestione del servizio rifiuti nei territori di loro competenza, in termini di affidamento, stipula del contratto e controllo della sua esecuzione. La norma non impone tassativamente l'unicità del gestore per l'intero ambito, come invece nel servizio idrico: pur tuttavia l'esercizio del potere di affidamento del servizio è ispirato all'obiettivo di «favorire, accelerare e garantire l'unificazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sul territorio regionale».

3. Il Consiglio di Bacino Dolomiti

Con deliberazione n. 4 del 28.03.2017 il Consiglio di Bacino Dolomiti ha approvato le linee di indirizzo per la gestione transitoria del servizio da parte dei Comuni, prima dell'affidamento dello stesso in forma associata, raccomandando ai Comuni:

- di gestire il servizio attualmente in corso in economia, ovvero in house, oppure tramite gli esistenti contratti in essere sino alla loro naturale scadenza, fatto salvo la validità di eventuali clausole di risoluzione anticipata dei contratti al termine del periodo transitorio;
- alla scadenza dei servizi, al fine di armonizzare le singole gestioni rispetto agli obiettivi dell'Ambito Ottimale, di valutare la confluenza, ove possibile, in società in house già esistenti entro l'ambito.

Con il Documento Unico di Programmazione 2020/2021 il Consiglio di Bacino ha stabilito come prioritario l'affidamento del servizio in forma associata, previa relazione prescritta dal D.L.

179/2012 con cui, tra l'altro, devono essere motivate le ragioni della scelta del modello del servizio e della metodologia di affidamento prescelto, in riferimento agli obiettivi di efficienza, economicità e qualità del servizio. A fine di pervenire al modello ottimale del servizio da affidare, nel 2019 il Consiglio ha svolto un'attività di ricognizione amministrativa e tecnico-operativa sull'attuale servizio di gestione rifiuti da parte dei comuni associati.

Con deliberazione n. 3 del 19.06.2020 l'Assemblea del Consiglio di Bacino ha confermato, a seguito degli approfondimenti svolti, la scelta prioritaria già indicata nella Deliberazione assembleare di indirizzo n.17 del 17.12.2019, ovvero una strategia unitaria di bacino per mantenere la gestione pubblica nel servizio di gestione integrata dei rifiuti, con ipotesi di affidamento "in house providing" da parte del Consiglio di Bacino, secondo i presupposti e le modalità assentite dalla normativa vigente:

- superando le attuali gestioni pubbliche in economia;
- concludendo le gestioni attualmente affidate ovvero appaltate a terzi;
- consolidando gli attuali affidamenti "in house providing" in una nuova logica di bacino unico, il tutto con le necessarie tutele e salvaguardie.

Con la medesima deliberazione è stato altresì valutato positivamente l'approfondimento dei presupposti e delle modalità per un affidamento "in house providing" ad un soggetto in grado di candidarsi alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti nel territorio di bacino, così delineato:

- Soggetto espressione unitaria degli attuali gestori "in house providing" e delle attuali gestioni in economia in esso opportunamente confluite, senza soluzione di continuità, con tutte le necessarie tutele e salvaguardie del caso;
- Soggetto espressione anche delle altre realtà territoriali oggi con gestioni dirette non in economia o con affidamento esterno, anch'esse chiamate a confluire, nelle modalità più idonee ad assicurare le caratteristiche dell'"in house providing", con possibilità di attribuzione degli assetti tecnici di proprietà pubblica, e con decorrenza dell'affidamento operativo al termine naturale dei rispettivi appalti esistenti con terzi e ancora con tutte le necessarie tutele e salvaguardie del caso;
- Soggetto eventualmente aperto anche ad ulteriori condivisioni in ragione delle strategie più complessive legate alla pianificazione del servizio ed al suo perimetro di affidamento.

Con Delibera di Assemblea n.3 del 19 giugno 2020 è stata delegata l'attività di identificazione del soggetto candidato all'eventuale affidamento "in house", per la sua approvazione da parte dell'Assemblea indicativamente entro l'estate 2020. In dettaglio il deliberato assembleare approvato stabiliva:

- di prendere atto del parere reso dal legale incaricato avv. Livio Viel ad oggetto "affidamento del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti nell'ambito del Bacino Dolomiti – parere professionale" datato 4 maggio 2020 (Allegato B), quale elemento conoscitivo, ulteriore rispetto alla "Ricognizione dell'attuale servizio di gestione rifiuti" complessivamente conclusa con le

relazioni già approvate con le Delibere di Assemblea n.16 del 17 dicembre 2019 e n.2 del 19 giugno 2020, tutti finalizzati all'attività in corso dettate dalle linee di indirizzo di cui alla Delibera di Assemblea n.17 del 17 dicembre 2019;

- di poter pertanto confermare in questa sede, a seguito degli approfondimenti svolti, la scelta prioritaria già indicata nella Deliberazione assembleare di indirizzo n.17 del 17 dicembre 2019, ovvero di una strategia unitaria di bacino per mantenere la gestione pubblica nel servizio di gestione integrata dei rifiuti, con ipotesi di affidamento "in house providing" da parte del Consiglio di Bacino, secondo i presupposti e le modalità assentite dalla normativa vigente: i) superando le attuali gestioni pubbliche in economia, ii) concludendo le gestioni attualmente affidate ovvero appaltate a terzi, iii) consolidando gli attuali affidamenti "in house providing" in una nuova logica di bacino unico, il tutto con le necessarie tutele e salvaguardie;
- di valutare positivamente l'approfondimento dei presupposti e delle modalità per un affidamento "in house providing" ad un soggetto in grado di candidarsi alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti nel territorio di bacino, così delineato:

- o Soggetto espressione unitaria degli attuali gestori "in house providing" e delle attuali gestioni in economia in esso opportunamente confluite, senza soluzione di continuità, con tutte le necessarie tutele e salvaguardie del caso;

- o Soggetto espressione anche delle altre realtà territoriali oggi con gestioni dirette non in economia

- o con affidamento esterno, anch'esse chiamate a confluirci, nelle modalità più idonee ad assicurare le caratteristiche dell'"in house providing", con possibilità di attribuzione degli assetti tecnici di proprietà pubblica, e con decorrenza dell'affidamento operativo al termine naturale dei rispettivi appalti esistenti con terzi e ancora con tutte le necessarie tutele e salvaguardie del caso;

- o Soggetto eventualmente aperto anche ad ulteriori condivisioni in ragione delle strategie più complessive legate alla pianificazione del servizio ed al suo perimetro di affidamento;

- di scegliere pertanto in modo condiviso e consapevole di proseguire nell'attività di predisposizione della possibile strategia unitaria di affidamento "in house providing" da parte del Consiglio di Bacino, dettando

quale linea di indirizzo le seguenti fasi:

- o l'identificazione formale del soggetto in grado di candidarsi all'affidamento della gestione del ciclo integrato dei rifiuti nel territorio di bacino, da poter confermare al prossimo passaggio assembleare prevedibile entro l'estate 2020;

- o la predisposizione della pianificazione generale di bacino, alla luce della ricognizione effettuata, da sottoporre all'Assemblea di bacino per la sua approvazione al prossimo passaggio assembleare prevedibile entro l'estate 2020, prima della trasmissione al

soggetto candidato per la stesura della propria offerta tecnico-economica, da sottoporre poi alle preventive verifiche dettate da ANAC, in attuazione delle disposizioni normative di settore;

o di delegare il Comitato di Bacino ed il Presidente in particolare, per quanto di competenza, all'attuazione delle presenti linee di indirizzo.

Con Delibera dell'Assemblea dei Sindaci n. 9 del 10 settembre 2020, il Consiglio di Bacino ha avviato un approfondimento sulla possibilità di identificare il soggetto candidato all'affidamento "in house providing" per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel Bacino "Dolomiti" quale espressione unitaria del territorio, in quanto integrazione / aggregazione degli attuali soggetti pubblici oggi operanti nel Bacino:

o Bellunum s.r.l.

o Ecomont s.r.l.

o Ponte Servizi s.r.l.

o Valpe Ambiente s.r.l.

o La Dolomiti Ambiente S.p.A.

che hanno già manifestato formalmente l'interesse ad un percorso di convergenza per un affidamento unitario.

Con Delibera n. 2 del 4 marzo 2021, l'Assemblea di Bacino prendeva atto della "RELAZIONE DI APPROFONDIMENTO sui presupposti all'affidamento del servizio di gestione rifiuti – 27 gennaio 2021" in esito alla delega di cui alla Delibera di Assemblea n.9 del 10 settembre 2020 e di ritenere pertanto conclusa l'attività di verifica preliminare sulla possibilità di un eventuale affidamento "in house providing" della gestione del ciclo integrato dei rifiuti, che potrà validamente essere preso in considerazione al momento della presentazione dell'offerta tecnico-economica per le prescritte verifiche di congruità.

Il Consiglio di Bacino Dolomiti, come indicato nel suo documento di programmazione, è ancora in una fase di transizione e pertanto l'organizzazione della gestione del servizio RSU risulta ancora in capo ai singoli Comuni.

il Consiglio di Bacino Dolomiti, con propria deliberazione n. 15 del 08.11.2021 ha in particolare affermato che, in questa fase, le amministrazioni comunali, in quanto enti territorialmente competenti all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti, ove necessario in ragione della scadenza degli affidamenti in corso, assumono nella propria autonomia tutti gli atti necessari alla garanzia del servizio conformemente alle previsioni normative vigenti, fatta salva la clausola espressa di immediata decadenza contrattuale al momento stesso della decorrenza dell'affidamento da parte del Consiglio di Bacino.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il Servizio verrà svolto secondo le caratteristiche contenute nel “Progetto di gestione del servizio di raccolta rifiuti per il Comune di Fonzaso” predisposto da Valpe Ambiente e pervenuto l’11 dicembre 2021, protocollo del Comune n. 7028 dell’11 dicembre 2021. Le tempistiche inerenti l’avvio del servizio sono indicate al Punto 5 “I Costi del Servizio” (pag. 87). Le prestazioni del servizio possono essere così sintetizzate:

- Gestione raccolte (secco residuo e raccolte differenziate) porta a porta e stradali
- Movimentazione e raccolta differenziata presso l'ecocentro
- Raccolta rifiuti pericolosi (RUP)

- Gestione cestini

- Gestione pulizia del territorio (NDQ)

- Gestione guardiania ecocentro

- Gestione spazzamento

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

La caratterizzazione in termini di servizio pubblico (e SIEG) della gestione integrata dei rifiuti urbani deriva dal superiore interesse pubblico ad esso sotteso, ossia la tutela della salute e la protezione dell’ambiente. Tale interesse è stato recentemente qualificato (direttiva 2014/851/UE) da una prospettiva di evoluzione dei comportamenti umani verso un’economia circolare. Stabilisce infatti il nuovo art. 1 della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti che “presente direttiva stabilisce misure volte a proteggere l’ambiente e la salute umana evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli effetti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli effetti generali dell’uso delle risorse e migliorandone l’efficienza, che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un’economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell’Unione”.

A livello nazionale il rilievo pubblicistico del servizio è espressamente riconosciuto dall’art. 177 del D.lgs. 152/2006 che “La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse”. In ordine agli specifici obblighi di servizio pubblico relativi alla gestione dei rifiuti essi si sostanziano: principio di universalità: il servizio deve essere erogato a tutti gli utenti e su tutto il territorio del Comune; principio di parità di accesso: il servizio deve essere prestato in condizioni di qualità simili ed a prezzi uniformi, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna; principio di continuità: il servizio deve essere prestato in modo ininterrotto.

In merito all’“obbligatorietà della prestazione”, si deve rilevare che il servizio di gestione dei rifiuti urbani non può essere interrotto, indipendentemente dal pagamento del servizio da parte dei

singoli utenti, al fine di evitare il verificarsi di problemi igienico sanitari. Il servizio deve, inoltre, essere effettuato anche in zone disagiate, in aree a forte dispersione abitativa o con scarso insediamento produttivo, nel rispetto di standard minimi di qualità ed indipendentemente dal vantaggio economico che ne deriva.

I Comuni singoli o in forma associata hanno l'obbligo di garantire l'effettuazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani: l'art 198 comma 1 del decreto legislativo n. 152/2006 prevede infatti che i Comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte ai sensi dell'articolo 200 dello stesso decreto, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati.

I due requisiti di universalità del servizio pubblico sono:

- di carattere generale, che tutti i cittadini devono avere la possibilità di accedere al servizio;
- di carattere generale, l'equità di accesso al servizio.

Il modello che Valpe Ambiente ha proposto al Comune di Fonzaso risponde ad entrambi i requisiti.

Ulteriori requisiti del servizio universale sono:

- l'estensione, ovvero il servizio deve essere erogato anche in aree geografiche lontane;
- vincoli di continuità; uguaglianza di trattamento e adattamento ai bisogni.

Anche in questo caso, il servizio raggiungerà tutte le zone del Comune anche ove siano presenti particolari situazioni di criticità

Valpe Ambiente si obbliga ad effettuare, senza interruzioni sulla base del calendario previsto e su tutto il territorio, tutte le attività relative al servizio di igiene ambientale come descritte nel progetto tecnico allegato al Contratto. (Il progetto è stato predisposto da Valpe Ambiente ed è pervenuto l'11 dicembre 2021, protocollo del Comune n. 7028 dell'11 dicembre 2021)

Gli standard che Valpe Ambiente assicura sono:

- Universalità: il servizio è garantito su tutto il territorio e per tutti gli utenti indipendentemente dalla loro posizione geografica (centro abitato e nuclei rurali distaccati) e ai medesimi standard qualitativi.
- Continuità: non è prevista alcuna interruzione di servizio al momento dell'entrata in vigore del contratto; disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici-operativi e organizzativi per assicurare la gestione del servizio a partire dalla data di inizio dell'affidamento; continuità del servizio durante tutto il periodo con recupero del servizio dei giorni di festività nazionale; continuità e regolarità dei servizi avvalendosi di una struttura organizzativa che consente 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 tutte le sedi aziendali, e dalla regolare presenza di assistenti addetti alla verifica del servizio ed alla risoluzione di problematiche impreviste, dislocati in tutto il territorio servito.

Qualità: più alto standard nello svolgimento dei servizi con l'introduzione di prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze del Comune. L'affidataria persegue l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.

· Economicità: maggiore livello di servizio realizzato senza integrare la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali afferenti il nuovo affidamento.

· Accessibilità e fruibilità: garanzia per i nuovi utenti di attivazione immediata del servizio dopo la registrazione per il pagamento della TARI: fornitura di bidoni, consegna del calendario di raccolta e inserimento dell'utenza nel piano di servizio di raccolta.

· Monitoraggio e controllo: gli uffici preposti dell'Ente effettuano un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificano il rispetto degli obblighi contrattuali attraverso la verifica della reportistica e monitorano il grado di soddisfazione da parte dell'utenza attraverso le segnalazioni.

· Rappresentanza e partecipazione attiva: possibilità per gli utenti di segnalare disservizi e criticità sul territorio, di fare osservazioni sui servizi che gli vengono forniti. Valpe Ambiente si impegna a dare riscontro alle segnalazioni e proposte dell'utente garantendo risposte chiare e tempestive.

· Trasparenza e informazione completa: sottoscrizione di un contratto di servizio dove sono specificati tutti i servizi in modo puntuale e chiaro; libero accesso agli atti aziendali, nel rispetto della

normativa vigente. Per gli aspetti relazionali con i cittadini, garantisce l'identificabilità del personale e dei relativi responsabili dei vari settori.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

L'istruttoria compiuta in ordine agli elementi tecnici, economici e di contesto utili al fine di valutare la scelta più conveniente per il Comune di *Fonzaso* in ordine alla forma di gestione associata del servizio ha evidenziato la convenienza qualitativa (sez. B.1) ed economica (sez. D) dell'autoproduzione del servizio a mezzo di Valpe Ambiente Srl.

Si procede ora alla verifica delle condizioni di legge per l'affidamento in house a Valpe Ambiente Srl e alla sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo (art. 17 della Direttiva 2014/23/UE) e nazionale (art. 5 del D.lgs. 50/2016) per tale modalità.

In particolare, l'art. 5, comma 1, del D.lgs. 50/2016, che recepisce nell'ordinamento italiano la Direttiva 2014/23/UE, ammette l'affidamento diretto in house providing quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Si richiama infine quanto previsto all'art. 5, comma 5, per cui le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;

b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;

c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Per quanto riguarda la sussistenza del requisito di cui al punto a), ossia del controllo analogo, Valpe Ambiente Srl è una società per azioni il cui capitale è interamente posseduto da 12 Enti pubblici.

Le regole per l'esercizio congiunto del controllo analogo degli Enti soci sull'in house provider Valpe Ambiente Srl sono contenute nella "Convenzione sulle modalità di esercizio congiunto del controllo analogo sull'in house provider Valpe Ambiente Srl, nonché delle altre attività di controllo ed indirizzo previste da specifiche disposizioni di legge" (nel proseguo anche solo "Regolamento") sottoscritto in data 2 settembre 2021 .

Innanzitutto, l'esercizio congiunto del controllo analogo su Valpe Ambiente Srl da parte degli Enti Soci avviene attraverso un organo denominato Conferenza dei Servizi.

In particolare, l'art. 5 della Convenzione dispone che "1. La Conferenza di Servizi costituisce il principale strumento per il coordinamento amministrativo di tutti gli Enti pubblici che partecipano alla Società ed esercitano su di essa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Essa è sede di informazione e di consultazione tra i predetti Enti nonché di controllo sull'andamento generale della Società: a tal fine è prevista, almeno una volta all'anno, l'audizione innanzi alla Conferenza di servizi del Presidente della Società ovvero di un suo delegato." Alla Conferenza dei Servizi è altresì riservata la designazione dei componenti degli organi di governo di Valpe Ambiente in conformità alle specifiche previsioni statutarie.

Il cd. controllo analogo strutturale (ossia sugli organi della società) risulta pertanto pienamente sussistente.

L'art. 5, co. 2 della Convenzione garantisce poi il cd. controllo preventivo sull'attività della società riservando alla Conferenza dei Servizi l'esame preventivo dei seguenti atti:

a) budget, piano degli investimenti e piano dei finanziamenti ovvero degli altri documenti di tipo programmatico;

b) bilancio di esercizio;

c) l'azione di responsabilità contro gli amministratori, l'organo di controllo e il revisore;

d) tutti gli atti di gestione straordinaria nonché, ove non inseriti nei documenti di cui alla precedente lettera a):

- acquisto/vendita di immobili di proprietà della Società;

- locazione di immobili di proprietà della Società;

- stipula di contratti di consulenza d'importo superiore a € 50.000,00 (cinquantamila/00) per singolo contratto;

- acquisto di beni strumentali materiali e/o immateriali ovvero operazioni d'investimento, anche in più operazioni in corso dell'esercizio, superiori ad € 150.000,00 (centocinquantamila/00);

- operazioni di finanziamento passivo d'importo superiore a € 400.000,00 (quattrocentomila/00);
- apertura e chiusura di sedi secondarie: ai fini della presente disposizione non costituiscono sedi secondarie, in particolare, né gli ecosportelli né gli uffici ed i depositi temporanei insistenti sul territorio degli Enti Locali affidanti

Viene inoltre espressamente specificato che la Società può approvare e/o autorizzare e/o deliberare ed eseguire tali atti solo previo parere conforme della Conferenza dei Servizi (art. 4, co. 3).

Alla Conferenza dei Servizi spetta, poi, la facoltà di proporre argomenti, connessi all'erogazione di uno o più dei servizi affidati alla Società, da inserire all'ordine del giorno della medesima assemblea (art. 4, co. 13) e l'esame dei report sia tecnici che di natura tecnico amministrativa, nonché della relazione trimestrale sulla gestione: cd. controllo concomitante sull'attività.

Infine, a presidio del cd. controllo successivo la Convenzione riserva alla Conferenza dei Servizi l'attività di vigilanza e controllo prevedendo in capo alla stessa poteri ispettivi, poteri di richiesta dati, documenti, informazioni e rapporti, di richiesta agli organi della Società di trasmissione di atti e documenti inerenti l'erogazione dei servizi affidati o specifiche operazioni tecniche, gestionali o societarie idonee a incidere, anche solo potenzialmente, sugli standard di qualità, quantità e fruibilità dei servizi pubblici (artt. 8 e 9), specificandosi che essa rafforza l'attività di controllo ordinaria già prevista dall'art. 2422 codice civile (ossia ispezione dei libri sociali) e che essa non sostituisce né interferisce col sistema informativo permanente attivato con la Società. In caso di violazioni degli obblighi statutariamente assunti in ordine all'assoggettamento al controllo analogo e/o agli obblighi assunti in ordine al conseguimento di standard di qualità, la Conferenza dei Servizi redige una dettagliata relazione e la sottopone all'Assemblea per i provvedimenti di sua competenza come meglio specificato nell'art. 9 della Convenzione.

Valpe Ambiente, infine, non ha mai perseguito interessi contrari a quelli dei propri Enti soci.

Per quanto riguarda il secondo requisito, ossia la prevalenza dell'attività a favore dell'amministrazione aggiudicatrice, si segnala che lo stesso è espressamente contemplato nello Statuto di Valpe Ambiente, all'art. 1, comma 1, lett. c).

Per quanto riguarda, infine, il requisito della totale partecipazione pubblica, si evidenzia che lo statuto societario prevede due specifiche previsioni a sua garanzia: l'art. 1 sancisce la regola della totale partecipazione pubblica, mentre l'art. 5 specifica che il vincolo della totale partecipazione pubblica valga per tutta la durata della Società e che eventuali trasferimenti di azioni o costituzione di diritti reali e/o di opzioni su azioni in contrasto con tale vincolo sono inefficaci.

Si sottolinea inoltre il fatto che l'affidamento tramite gara violerebbe gli indirizzi forniti dal Consiglio di Bacino "Dolomiti", che mirano a una convergenza verso il modello dell'"in house providing" nella Provincia di Belluno.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

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:

1. risulta essere l'unico strumento rimasto all'Amministrazione comunale per disporre di un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici;
2. risulta essere lo strumento individuato dal Consiglio di Bacino "Dolomiti", organo titolare delle funzioni in materia, secondo quanto meglio specificato in precedenza.

La gestione del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani non può essere valutato esclusivamente sotto il profilo economico in quanto le sue 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, assumono una valenza almeno pari a quella economica.

Sotto tale profilo, la recente [sentenza del Consiglio di Stato n. 3682/2021](#) offre interessanti spunti interpretativi ed applicativi circa la portata del c. 2 dell'art. 192 del D. Lgs. 50/2016; tale disposizione prevede che le stazioni appaltanti, ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, effettuino preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Nella sentenza in oggetto, i giudici amministrativi hanno evidenziato l'importanza, nella scelta di ricorrere all'affidamento in house providing, di effettuare preliminarmente una valutazione che consideri sia i riflessi contabili che quelli qualitativi; al contempo la valutazione, laddove riguardi elementi innovativi nell'organizzazione del servizio, può privilegiare analisi prospettiche a discapito di verifiche su dati esperienziali pregressi; di seguito alcuni stralci significativi della sentenza: *"ai sensi dell'art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, quello dei costi non solo non costituisce l'unico elemento di cui tener conto ai fini del vaglio di ragionevolezza della scelta di internalizzare il servizio, ma ad esso va assegnato un rilievo tendenzialmente complementare nel senso che può assumere rilievo discrezionale a parità di condizioni qualitative, di efficacia e di ammissibilità, vieppiù ove si tratti, come in questo caso, di un servizio essenziale reso alla persona. D'altro canto, la stessa disposizione in commento – ed in simmetria con quanto già sopra anticipato in termini generali - subordina la praticabilità di tale opzione alla ineludibile garanzia che l'espletamento del servizio generale garantisca efficienza economica ed adeguatezza".*

“... l’Azienda ha, dunque, dato ampiamente conto del valore aggiuntivo rinveniente dall’opzione dell’internalizzazione potendo avvalersi di una società già precedentemente operativa i cui modelli organizzativi e gestionali risultano nel tempo verificati e validati sotto il profilo dell’efficacia, efficienza ed affidabilità, non essendo emersi nel corso del giudizio elementi di segno contrario. E’, dunque, nel solco di tali direttrici che va, anzitutto, apprezzato lo sforzo argomentativo compiuto dall’Azienda appellata ponendosi gli obiettivi sopraindicati in rapporto di chiara ed evidente strumentalità con i parametri qualitativi del complessivo miglioramento in termini di efficacia del servizio reso.

D’altro canto, l’assenza di rigidi e vincolanti metodiche ben consente di sviluppare in un’ottica dinamica l’adempimento dell’onere di motivazione rafforzata imposto dalla disciplina di settore di guisa che la comparazione tra le alternative praticabili non deve trovare fondamento esclusivamente in elementi di conoscenza mutuati dai soli dati esperenziali disponibili ben potendo orientarsi in una visione anche solo prospettica di cui è sufficiente poter apprezzare in termini complessivi la concreta fattibilità e l’intrinseca congruenza”

Da questo punto di vista, la scelta di affidare il servizio deve tenere conto anche dei risultati organizzativi e gestionali ottenuti nel tempo dal soggetto affidatario. Sotto tale profilo, Valpe Ambiente, nei territori in cui già opera come soggetto “in house providing” - ossia nel Comune di Sedico e nell’Unione Montana Agordina - ha posto come fondamento del proprio modello gestionale il servizio porta a porta e la tariffazione puntuale, basata su un corrispettivo rapportato alle quantità di rifiuto conferito, al servizio fornito ed all’entità dei costi di gestione. Il servizio viene organizzato attraverso una rete di comunicazione e l’invio di ordini telematici, che assicurano la rapidità e l’efficienza della relativa esecuzione. La continua interazione fra sistema e servizio offre la possibilità in ogni momento di correggere e migliorare le prestazioni, garantendone una sempre maggiore qualità. L’utente, che è parte integrante del processo stesso, può interagire in ogni momento sia con il sistema, rivolgendosi agli sportelli del gestore sul territorio, sia con l’organo amministrativo-politico.

La personalizzazione dei servizi all’utente diventa, quindi, uno strumento di tutela dei diritti stessi del cittadino. Le diffusissime esperienze in ambito nazionale ed europeo di raccolta domiciliare, applicate nei più diversi contesti territoriali, dimostrano infatti come tale sistema consenta il raggiungimento dei migliori risultati quali-quantitativi, una migliore fruizione dei servizi da parte dell’utente, una più agevole applicazione della Tariffa rapportata ai rifiuti prodotti unitamente a molti altri vantaggi.

Le scelte strategiche che sono a fondamento del modello adottato si possono riassumere nelle seguenti:

- tutela ambientale e sostenibilità: la gestione del ciclo dei rifiuti deve prioritariamente garantire la massima tutela dell’ambiente e prevedere un modello orientato ai principi della sostenibilità (non essendo più sufficiente che i rifiuti vengano gestiti in modo corretto),

orientando i comportamenti dei cittadini in particolare nella prevenzione e riduzione dei rifiuti prodotti;

- sviluppo: in una società complessa ed in rapida evoluzione, al pari dei rifiuti da essa prodotti, l'elemento innovativo che contraddistingue le realtà dinamiche è quello del continuo sviluppo legato alla capacità di riconoscere le esigenze, individuare scelte innovative e concretizzarle in termini di servizi al cittadino-utente;
- territorialità: riuscire a mantenere una vicinanza tra cittadino utente e gestore del servizio è sicuramente uno degli elementi fondamentali nella fornitura di un servizio importante come quello legato ai rifiuti, in modo che l'utente-cliente possa ricevere una risposta adeguata a qualsiasi esigenza connessa al servizio stesso.

Con tale modello, Valpe Ambiente ha raggiunto, nel Comune di Sedico, una percentuale di raccolta differenziata nell'anno 2020 pari al 91,2% quando, prima dell'avvio del sistema, si attestava sul 52,6% dell'anno 2015. Allo stesso modo, nei comuni dell'Unione Montana Agordina, la Società ha raggiunto nell'anno 2020 una percentuale di raccolta differenziata pari al 90,5, partendo dal 78% dell'anno 2016.

Si ritiene inoltre 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 al Comune, l'assenza di terzietà insita nel rapporto in house consente di garantire al meglio i risultati che si intendono raggiungere.

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;
- l'esercizio da parte del Comune del controllo nei confronti della Società e del servizio da questa reso, analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- l'attività programmatica e propositiva della Società, che permette di modulare gli obiettivi di miglioramento continuo dei servizi di igiene ambientale in stretta relazione con le esigenze del territorio e di mettere in campo con celerità le azioni e gli adattamenti dei servizi conseguenti.

Si tratta di attività tutte chiaramente non proponibili ricorrendo a procedure di affidamento del servizio a evidenza pubblica che vincolano le parti a un contratto difficilmente modificabile senza ulteriori aggravii per il Comune.

Per la valutazione di economicità di gestione operata da Valpe Ambiente, è utile premettere il parere rilasciato dall'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) all'Autorità Nazionale Anticorruzione con nota del 15 marzo 2021, secondo cui : *“ai fini della valutazione sulla congruità economica dell'offerta, ove si tratti di attività ricomprese nel perimetro della regolazione,*

dovrà essere operato un necessario rinvio a quanto disposto dall'Autorità in merito ai criteri per il riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e investimento.

Pare utile, a questo proposito, rammentare che le disposizioni normative attributive di competenze all'Autorità in materia ambientale (decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni in legge 22 dicembre 2011, n. 214, decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012 e legge 27 dicembre 2017, n. 205) prevedono, fra le funzioni regolatorie, quelle attinenti alla predisposizione ed all'aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi dei servizi integrati e dei singoli servizi che lo costituiscono, a copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento.

In attuazione di tali disposizioni, l'Autorità ha adottato provvedimenti che disciplinano la metodologia tariffaria idrica (da ultimo delibera 580/2019/R/idr per il terzo periodo regolatorio 2020-2023) e la metodologia tariffaria rifiuti (deliberazione 443/2019/R/rif), il cui principio cardine - in osservanza anche a quanto previsto dalla legge istitutiva n. 481/1995 - è quello del riconoscimento di tutti i costi efficienti e pertinenti (secondo un criterio di cost reflectivity), in modo tale da garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione, andando, al contempo, ad incentivare l'efficienza gestionale e l'efficacia ambientale. Al citato versante tariffario, si accompagna poi inscindibilmente quello della qualità delle prestazioni, a sua volta disciplinato con una serie di provvedimenti specifici e definiti in un quadro di coerenza con il primo.

In particolare, le richiamate metodologie tariffarie dispongono che i costi massimi riconoscibili a ciascun gestore sono quelli determinati in coerenza con i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento previsti dalle citate delibere e che i relativi valori massimi vengono determinati sulla base di dati certi, verificabili e desumibili dalle fonti contabili obbligatorie. È, inoltre, previsto che la dinamica per la loro definizione sia soggetta ad un limite di crescita, differenziato in ragione degli obiettivi di miglioramento della qualità del servizio reso agli utenti e/o di ampliamento del perimetro gestionale individuati dagli Enti territorialmente competenti.

Ciò premesso, si ribadisce che, ai fini della valutazione in esame, sia la stazione appaltante che i potenziali soggetti destinatari dell'affidamento - indipendentemente dalla modalità di affidamento del servizio stesso - non possono che fare riferimento alla regolazione tariffaria dell'Autorità, il primo per determinare il valore dei servizi oggetto di affidamento, i secondi per valutare la possibilità di presentare un'offerta più competitiva, valorizzando eventuali efficienze gestionali".

Considerato il periodo transitorio, Valpe Ambiente propone il servizio in precedenza descritto in continuità con il servizio attuale.

In aggiunta, si prevede la consegna di contenitori standard di colore blu per le nuove utenze - o a chi ne farà richiesta - per il conferimento del rifiuto plastica-lattine in sostituzione del sacco azzurro a perdere da 110 litri. I contenitori sono dotati di matricola identificativa, trasponder UHF, logo di Valpe Ambiente e indicazione del rifiuto da conferire, catarifrangenti per il posizionamento su suolo pubblico.

L'importo del servizio offerto – relativo alla parte raccolta stradale e/o porta a porta, ai servizi accessori (come da tabella sottostante) e alla movimentazione dei rifiuti presso gli ecocentri - è stato elaborato partendo dal costo del servizio attuale anno 2021 dedotto dall'MTR 2021 presentato dal Comune con un incremento dell'8% inerente ai servizi migliorativi proposti riguardanti le dotazioni in uso per la raccolta, i costi operativi di gestione associati a specifiche finalità e i costi operativi incentivanti sopra evidenziati previsti da ARERA per l'aumento della qualità contrattuale.

Si è inoltre proceduto a raffrontare il valore proposto da Valpe Ambiente con i dati medi del Rapporto Rifiuti Urbani 2020 (pubblicato dall'Istituto a fine dicembre 2020), riferiti all'anno 2019, che analizzano i costi di gestione del servizio di igiene urbana riportati nella sezione "Comunicazione Rifiuti Urbani" del Modello Unico di Dichiarazione (MUD) di cui al DPCM 24 dicembre 2018, "Approvazione del modello unico di dichiarazione ambientale per l'anno 2019". In particolare, i dati sono stati desunti dalla scheda CG relativa ai costi di gestione, presentata dai Comuni, loro Consorzi ed altri gestori pubblici e privati. Si considera il Rapporto ISPRA un riferimento funzionale al completamento della presente analisi, essendo il riferimento ufficiale a livello nazionale

I costi totali annui pro capite (€/abitante per anno) relativi all'annualità 2019 e riferiti ai costi consuntivi riportati nelle dichiarazioni MUD, tratti dal Rapporto Rifiuti Urbani, Edizione 2020 (Tab. 5.2), sono i seguenti:

| Regione | % Comuni campione | % Abitanti campione | Produzione pro cap. RU kg/ab * anno | % RD | CRT €/ab * anno | CTS €/ab * anno | AC €/ab * anno | CRD €/ab * anno | CTR €/ab * anno | CSL €/ab * anno | CC €/ab * anno | CK €/ab * anno | CTOT €/ab * anno |
|-----------------------|-------------------|---------------------|-------------------------------------|-------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|------------------|
| Piemonte | 85,44 | 93 | 493,08 | 63,4 | 25,83 | 16,59 | 3,27 | 40,8 | 20,64 | 14,16 | 31,98 | 6,74 | 160,02 |
| Valle d'Aosta | 100 | 100 | 604,18 | 64,53 | 25,97 | 32,17 | 1,24 | 63,4 | 8,62 | 28,83 | 35,92 | 8,11 | 204,25 |
| Lombardia | 88,92 | 95,02 | 478,7 | 72,39 | 14,57 | 18,59 | 3,89 | 31,2 | 15,28 | 20,67 | 30,17 | 5,5 | 139,86 |
| Trentino Alto Adige | 97,94 | 98,9 | 507,31 | 73,07 | 16,65 | 17,82 | 3,76 | 30,64 | 13,81 | 15,19 | 27,57 | 14,54 | 139,98 |
| Veneto | 86,86 | 94,48 | 486,24 | 75,05 | 17,5 | 19,79 | 3,98 | 39,52 | 13,66 | 15,49 | 27,52 | 7,58 | 145,06 |
| Friuli Venezia Giulia | 98,14 | 99,8 | 497,88 | 67,17 | 16,23 | 23,9 | 3,94 | 36,55 | 15,37 | 12,53 | 23,72 | 4,38 | 136,62 |
| Liguria | 78,63 | 89,52 | 529,57 | 52,66 | 26,39 | 54,83 | 4,19 | 37,84 | 10,7 | 25,38 | 80,39 | 14,02 | 253,73 |
| Emilia Romagna | 97,26 | 96,58 | 664,1 | 70,22 | 18,49 | 24,86 | 3,23 | 49,53 | 21,02 | 21,53 | 29,31 | 7,62 | 175,57 |
| NORD | 89,03 | 94,93 | 517,86 | 69,76 | 18,28 | 21,7 | 3,7 | 37,86 | 16,43 | 18,59 | 32,1 | 7,17 | 155,83 |
| Toscana | 89,38 | 88,4 | 611,15 | 61,43 | 31,06 | 33,12 | 5,14 | 35,05 | 15,44 | 22,88 | 41,76 | 20,86 | 205,3 |
| Umbria | 88,04 | 91,3 | 521,3 | 66,44 | 11,33 | 21,51 | 3,17 | 54,33 | 10,19 | 17,5 | 73,53 | 8,22 | 199,78 |
| Marche | 69,74 | 69,88 | 530,9 | 70,82 | 17,73 | 25,45 | 2,7 | 48,78 | 18,4 | 23,96 | 18,7 | 11,85 | 167,7 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|------------|-----------|-------|------------|-------|-------|-----------|------|-----------|-----------|-------|-------|-------|--------|
| | | | 5 | | | | 7 | | | | 7 | | |
| Lazio | 56,61 | 83,78 | 535,2 9 | 51,71 | 28,05 | 42,58 | 3,06 | 61,95 | 5,63 | 34,14 | 32,91 | 12,99 | 221,3 |
| CENTRO | 71,8 8 | 84,01 | 558,51 | 58,2 | 26,61 | 36 | 3,72 | 51,16 | 10,54 | 28,06 | 37,55 | 15,06 | 208,71 |
| Abruzzo | 66,89 | 80,55 | 473,64 | 63,11 | 22,03 | 24,01 | 9,33 | 43,81 | 12,7 1 | 17,98 | 29,83 | 7,48 | 167,18 |
| Molise | 51,47 | 55,48 | 370,57 | 50,38 | 18,33 | 21,82 | 8,5 | 40,9 | 6,15 | 14,19 | 23,61 | 6,6 | 140,1 |
| Campania | 73,64 | 87,36 | 450,5 8 | 52,45 | 32,32 | 35,7 7 | 4,01 | 43,7 1 | 19,07 | 23,41 | 41,43 | 3,81 | 203,53 |
| Puglia | 49,03 | 61,76 | 479,05 | 50,03 | 25,68 | 30,04 | 0,26 | 39,65 | 13,33 | 27,13 | 40,65 | 7,12 | 187,86 |
| Basilicata | 61,83 | 72,82 | 365,4 2 | 47,99 | 30,7 | 35,07 | 5,88 | 45,45 | 8,27 | 18,29 | 15,63 | 3,19 | 162,48 |
| Calabria | 42,08 | 56,4 | 398,6 5 | 50,7 | 25,06 | 35,94 | 3,67 | 42,27 | 7,23 | 16,7 | 34,45 | 0,51 | 165,82 |
| Sicilia | 62,05 | 71,57 | 459,6 8 | 38,73 | 38,84 | 35,93 | 8,63 | 40,86 | 10,73 | 25,26 | 21,15 | 3,86 | 185,26 |
| Sardegna | 77,4 5 | 90,64 | 457,19 | 73,34 | 19,62 | 22,09 | 10,1 | 44,8 8 | 13,27 | 21,39 | 50,02 | 9,34 | 190,72 |
| SUD | 62,35 | 74,57 | 452,7 1 | 51,38 | 30,11 | 32,59 | 6,16 | 42,42 | 13,93 | 23,16 | 35,24 | 4,93 | 188,53 |
| TOTALE | 78,33 | 85,84 | 506,5 3 | 62,43 | 23,4 | 27,7 | 4,43 | 41,8 | 14,54 | 21,78 | 34,09 | 8,05 | 175,79 |

Da tale tabella devono essere considerate le componenti di costo relative ai medesimi servizi oggetto dell'affidamento in questione, ossia quelle relative a:

- CRT ab: Costi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati (euro/abitante x anno);
- CRD ab: Costi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani differenziati (euro/abitante x anno);
- CSL ab: Costi di spazzamento e lavaggio delle strade (euro/abitante x anno).

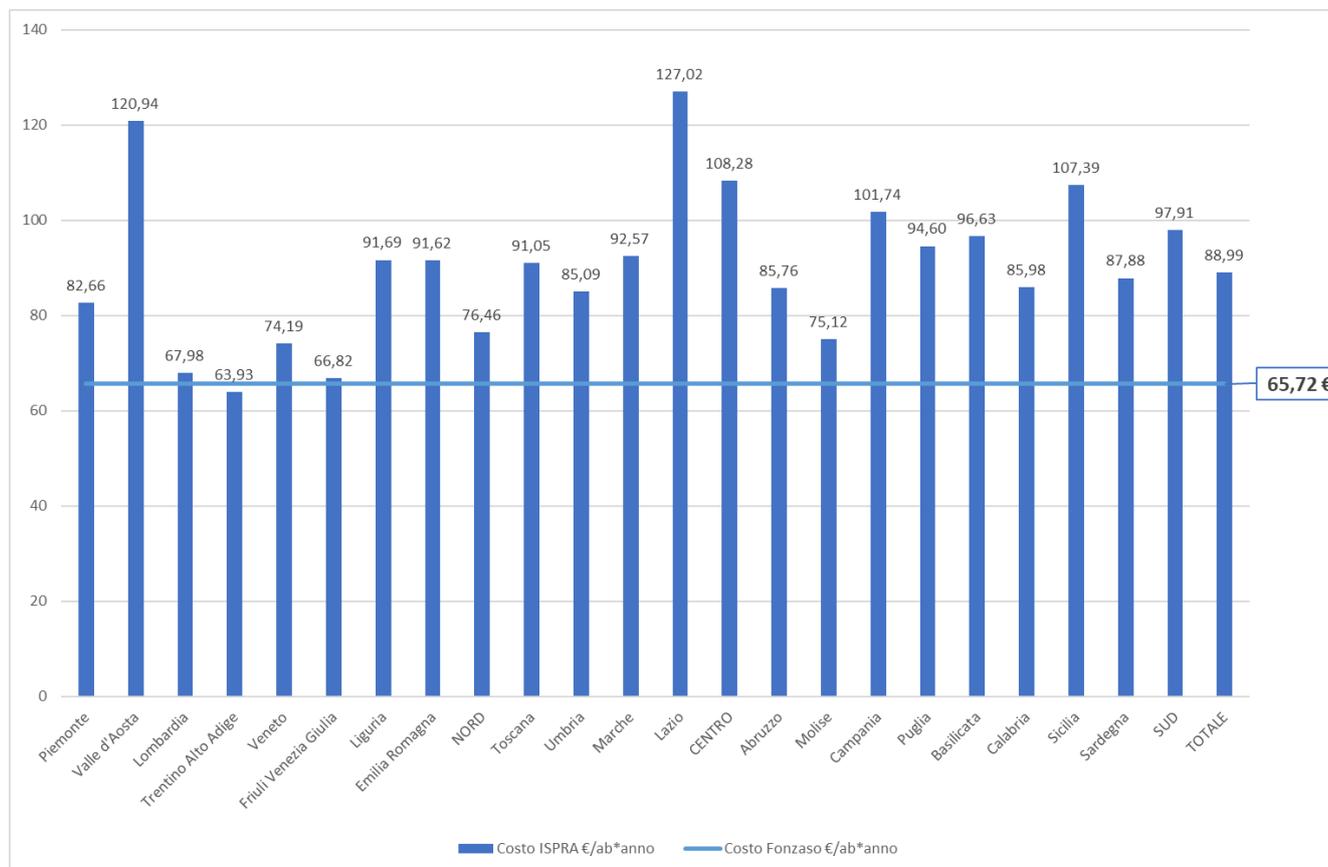
I dati così definiti sono stati inoltre aggiornato al 2022 al fine di attualizzare l'analisi all'annualità di affidamento della gestione del servizio.

In particolare, sono stati considerati:

- per gli anni 2019-2020, i tassi di inflazione definiti dall'Allegato A della Deliberazione 443/2019/R/RIF(MTR);
- per gli anni 2021-2022, i tassi di inflazione definiti dall'Allegato A della Deliberazione 363/2021/RIF (MTR2).

| ANNO | TASSO DI INFLAZIONE |
|------|---------------------|
| 2019 | 0,90 |
| 2020 | 1,10 |
| 2021 | 0,10 |
| 2022 | 0,20 |

Il confronto tra i suddetti costi e l'importo praticato da Valpe, diviso per numero di abitanti al 01.01.2021, è riportato nel seguente grafico:



Dal confronto con i costi totali medi ISPRA, attualizzati al 2022, emerge che il prezzo medio pro-capite previsto dall'offerta di Valpe Ambiente risulta:

- inferiore ai costi totali di tutte le Regioni italiane, ad eccezione del Trentino Alto Adige;
- inferiore del 11,42% rispetto al costo totale medio del Veneto;
- inferiore del 14,05% rispetto al costo totale medio del Nord Italia;
- inferiore del 26,16% rispetto al costo totale medio nazionale.

È pertanto possibile ritenere la congruità economica della proposta di Valpe Ambiente Srl. e del corrispondente valore di offerta economica che caratterizza il prezzo applicato.

Compensazioni

Secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 20, del D.L. 18 ottobre 2012, la presente relazione deve evidenziare la sussistenza di eventuali compensazioni economiche a favore del soggetto affidatario del servizio pubblico locale.

Si rileva a tal proposito che i corrispettivi previsti nel Contratto di Servizio garantiscono l'equilibrio economico-finanziario della gestione proposta e, pertanto, non è prevista la corresponsione di alcuna compensazione economica a favore del Gestore

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene di poter procedere con l'affidamento in house del servizio a Valpe Ambiente Srl nel territorio del Comune di Fonzaso, anche considerata la assoluta necessità di continuare a garantire in modo adeguato il servizio di gestione dei rifiuti urbani non essendo, di fatto, ancora attuata od attuabile entro il 31 dicembre 2021, la gestione unitaria del servizio a livello di Consiglio di bacino ai sensi dell'art. 200, comma 1, del D. Lgs. n. 152/2006 e dell'art. 3 della L. R. n. 52/2012.

·

Come detto, l'affidamento – sussistendone i termini di legge e i requisiti previsti dalla normativa europea – avverrà secondo il modello dell'in house providing così come descritto e delineato dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale per un periodo complessivo di n. 8 anni, dal 01.01.2022 fino al 31.12.2029.