



Città di Pioltello

20096 - Via Carlo Cattaneo, 1

C.F. 83501410159 - P. IVA 00870010154

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

**AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI
SMALTIMENTO E AVVIO A RECUPERO
FRAZIONE INDIFFERENZIATA RIFIUTI SOLIDI
URBANI**

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	<i>Servizio di avvio a recupero e smaltimento della frazione indifferenziata dei rifiuti solidi urbani;</i>
Ente affidante	<i>Comune di Pioltello</i>
	<i>Affidamento fino ad inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'art.202 del D.Lgs.152/2006 ssmii, ad oggi non costituito e gara non espletata</i>
Tipo di affidamento	<i>Contratto di servizio</i>
Modalità di affidamento	<i>Procedura Aperta D. Lgs 50/16 ssmii</i>
Durata dell'affidamento	3 anni
Nuovo affidamento o Servizio già affidato	<i>Nuovo affidamento</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare:	<i>Territorio del Comune di Pioltello</i>

<u>Soggetto responsabile della compilazione</u>	
Nominativo:	<i>Arch. R. Taraschi</i>
Ente di riferimento	<i>Comune di Pioltello</i>
Area/servizio:	<i>Settore Pianificazione Territoriale Ambientale e Servizi alle Imprese</i>
Telefono:	<i>0292366.1</i>
Email	<i>protocollo@cert.comune.pioltello.mi.it</i>
Data di redazione	<i>13/07/2020</i>

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

L'art. 112 del D. Lgs. n. 267/2000 attribuisce agli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, il compito di gestire i servizi pubblici locali, definiti come quei servizi che abbiano ad oggetto la produzione di beni e attività diretti a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. L'erogazione di tali servizi deve avvenire con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi.

Quando il benessere della comunità viene raggiunto attraverso forme e modalità tipiche della gestione imprenditoriale, i servizi pubblici locali si definiscono di rilevanza economica.

In Italia, i servizi pubblici locali a rilevanza economica sono stati oggetto, come è noto, di incessante intervento normativo a far tempo dalla L. 142/1990, recante l'ordinamento delle autonomie locali, che indicava all'art. 22 comma 3, le forme attraverso cui i comuni potevano gestire i servizi pubblici locali

Successivamente Gli artt. 113 e 113-bis del D.Lgs. n. 267/2000 e ss.mm.ii., hanno disciplinato distintamente i *servizi pubblici locali di rilevanza economica* e i *servizi pubblici locali privi di rilevanza economica*.

Fra gli altri, costituiscono servizi pubblici locali di rilevanza economica, i servizi per la gestione dei rifiuti urbani e nella fattispecie quello per l'avvio a recupero della frazione indifferenziata dei rifiuti solidi urbani del territorio.

Ai sensi, dell'art. 34, comma 20, del D. L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è effettuato sulla base di un'apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'Ente affidante, con cui si dà conto delle ragioni e si illustra la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e si definiscono i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche, se previste.

Tale relazione, che può essere redatta secondo le indicazioni fornite dall'Osservatorio per i Servizi Pubblici Locali istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico, è necessario sia inviata a quest'ultimo, ai sensi dell'art. 13, comma 25-bis, del D. L. 23 dicembre 2013, n. 145, convertito dalla L. 21 febbraio 2014, n. 9.

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D. L. 13 agosto 2011, n.138, convertito dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni, il riferimento generale in materia risulta costituito dalla disciplina e dalla giurisprudenza europea (direttamente applicabile), nonché dalle norme settoriali attualmente in vigore.

In materia di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica trova, dunque, immediata applicazione nell'ordinamento italiano la normativa comunitaria, così come già evidenziato la Corte Costituzionale con la sentenza 26.1.2011, n. 24, in relazione alla situazione che si sarebbe verificata a seguito dell'abrogazione per via referendaria dell'art. 23-bis del D. L. n. 112 del 2008, secondo cui "all'abrogazione dell'art. 23 bis (...) deriverebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (...) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica" (cfr. anche T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II, sentenza 30.10.2014, n. 1282).

Disciplina europea

Libro Bianco COM (2004) 374 definitivo.

Compete alle Autorità statali regionali e locali competenti definire, organizzare, finanziare e controllare i servizi di interesse generale. Questa nozione di responsabilità comune è alla base del disposto dell'articolo 14 del TFUE il quale affida alla Comunità e agli Stati membri l'incarico di garantire, nell'ambito delle rispettive competenze, che le proprie politiche consentano agli operatori di servizi di interesse economico generale di assolvere i loro compiti.

Servizi di interesse generale (SIG).

I SIG sono servizi che le autorità pubbliche degli Stati membri considerano di interesse generale e pertanto sono oggetto di specifici obblighi di servizio pubblico (OSP). Il termine riguarda sia le attività economiche che i servizi non economici.

Questi ultimi non sono soggetti a una normativa UE specifica né alle norme del Trattato in materia di mercato interno e concorrenza.

Alcuni aspetti dell'organizzazione di questi servizi possono essere oggetto di altre norme generali del Trattato, quali il principio di non discriminazione (Commissione Europea, COM (2011) 900 definitivo).

Servizi di interesse economico generale (SIEG).

I SIEG sono attività economiche i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale (o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale). Al fornitore incombe un OSP sulla base di un incarico e di un criterio di interesse generale che assicura che il servizio sia fornito a condizioni che gli consentano di assolvere i propri compiti.

(Commissione Europea, COM (2011) 900 definitivo).

Servizi sociali di interesse generale (SSIG) Comprendono i regimi di sicurezza sociale che coprono i rischi fondamentali dell'esistenza e una gamma di altri servizi essenziali forniti direttamente al cittadino che svolgono un ruolo preventivo e di coesione/inclusione sociale. Seppur alcuni servizi sociali (come i regimi di sicurezza sociali previsti per legge) non siano considerati attività economiche dalla Corte europea, la giurisprudenza della Corte afferma chiaramente che la natura sociale di un servizio non è di per sé sufficiente per qualificarlo come attività non economica. Il termine "servizio sociale di interesse generale", di conseguenza, riguarda attività sia economiche che non (Commissione Europea, COM (2011) 900 definitivo).

Principio della natura di Servizio Universale.

Per Servizio Universale si intende: "Un insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile" Direttiva 97/33/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997, art. 2 c. 1 lettera g).

Obbligo di servizio universale (OSU).

Gli OSU sono un tipo di OSP che stabiliscono le condizioni per assicurare che taluni servizi siano messi a disposizione di tutti i consumatori e utenti di uno Stato membro, a prescindere dalla loro localizzazione geografica, a un determinato livello di qualità e, tenendo conto delle circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile. La definizione di OSU specifici è stabilita a livello europeo come componente essenziale della liberalizzazione del mercato nel settore dei servizi, quali le telecomunicazioni, i servizi postali e i trasporti (Commissione Europea, COM (2011) 900 definitivo).

Obblighi di servizio pubblico.

Si tratta di obblighi che andrebbero meglio inquadrati come Obblighi di servizio universale. Essi rappresentano il “nucleo sociale” di ciascun servizio pubblico anche a rilevanza economica. Si tratta di quelle attività che debbono essere erogate dal gestore anche “sottocosto” onde consentire a tutti i cittadini di poterne usufruire (Libro Bianco COM (2004) 374).

Servizio pubblico.

La nozione di servizio pubblico è utilizzata all'articolo 93 del TFUE in materia di trasporti. Tuttavia, al di fuori di questo settore, il termine è talvolta utilizzato in maniera ambigua: può riferirsi al fatto che un servizio è offerto al pubblico generale e/o nell'interesse pubblico o può riferirsi all'attività di enti pubblici (Commissione Europea, COM (2011) 900 definitivo).

Principio della natura economica dell'attività.

Il servizio pubblico e rilevanza economica è, anche, attività economica da intendersi come “qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato” (CGCE C-180/98 “Pavlov”) e che legittima una remuneratività (integrale e/o parziale) della sua erogazione da parte dei gestori.

Principio del libero accesso al servizio.

Il principio è statuito dall'art. 36 del TFUE che così recita: “Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea”.

Principio della qualità del servizio e continuità dell'erogazione.

L'Unione Europea impone che il servizio sia erogato secondo sufficienti standard qualitativi e senza soluzione di continuità (Libro Bianco COM (2004) 374).

Principi della uniformità e ragionevolezza del prezzo.

Si tratta dei servizi “prestati con i caratteri dell'universalità, vale a dire a chiunque ne faccia richiesta, ad un prezzo uniforme e ragionevole, indipendentemente dalla redditività di ogni singola operazione (servizio postale di base)” (Corbeau in tema di gestione del servizio postale (Corte di Giustizia, sentenza 19 maggio 1993, in causa C-320/91).

Art. 36 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

“Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea”.

Art. 14 TFUE

“... in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti”.

Art. 106, comma 2, TFUE – Principio di concorrenza.

“Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell’Unione”.

Art. 107, comma 1, TFUE.

“Salvo deroghe contemplate dai Trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza” .

Protocollo n. 26 al TUE e TFUE versione consolidata.

Prevede che l’Unione adotti le misure destinate all’instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei Trattati. Detto protocollo, inoltre, valorizza:

1. il principio di sussidiarietà riconoscendo l’ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di individuare, disciplinare e organizzare SIEG il più vicino possibile alle esigenze degli utilizzatori;
2. la diversità tra i vari SIEG e le differenze delle esigenze e delle preferenze degli utenti, che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse e da peculiarità socio-culturali delle collettività di riferimento;
3. un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, parità di trattamento e promozione dell’accesso universale e dei diritti dell’utente.

Secondo la disciplina europea gli Enti Locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- gestione cosiddetta “in house” , purché sussistano i requisiti previsti dall’ordinamento europeo e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti.

Normativa nazionale (trasversale e settoriale).

Art. 41 della Costituzione

“L’iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”.

Art. 118 della Costituzione

“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà,

differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Corte Costituzionale, sentenza n. 272/2004.

La nozione europea di SIEG e quella interna di Servizi pubblici di rilevanza economica hanno «contenuto omologo».

Art. 112, comma 1, D. Lgs. n. 267/2000 (Servizi pubblici locali).

“Gli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali” .

La normativa settoriale relativa al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è contenuta nella Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., recante Norme in materia ambientale. Ai sensi del D. Lgs. n. 152/2006, c. d. Codice dell’ambiente, la “gestione” dei rifiuti - che “costituisce attività di pubblico interesse” - comprende “ la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario”.

Al fine di conseguire l’ottimizzazione della gestione del servizio, il Codice dell’ambiente ha introdotto una serie di previsioni basate sul comune denominatore delle aggregazioni: geografiche (in Ambiti Territoriali Ottimali); funzionali (tramite l’esercizio congiunto nelle Autorità d’ATO); gestionali (prevedendo l’affidamento del ciclo integrato ad un unico soggetto).

In particolare:

- art. 199 del D. Lgs. n. 152/2006: secondo cui spetta alle Regioni predisporre idonei Piani regionali di gestione dei rifiuti;
- art. 200 del D. Lgs. n. 152/2006: che assegna alle Regioni l’individuazione degli ambiti territoriali ottimali all’interno dei quali organizzare i servizi di gestione dei rifiuti;
- art. 202 del D. Lgs. n. 152/2006: che stabilisce l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani da parte dell’Autorità d’ambito mediante gara.

Art. 2, comma 38, Legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008).

“Per le finalità di cui al comma 33, le regioni, nell’esercizio delle rispettive prerogative costituzionali in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti, fatte salve le competenze del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, in ottemperanza agli obblighi comunitari, procedono entro il 1° luglio 2008, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei medesimi servizi secondo i principi dell’efficienza e della riduzione della spesa”.

Art. 2, comma 186 – bis, Legge n. 191/2009.

“Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d’ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d’ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”.

L’art. 3 - bis del D. L. n. 138/2011, convertito in L. n. 148/2011 e integrato,

prima, dal D. L. n. 1/2012 (convertito in L. n. 27/2012), successivamente dal D. L. n. 83/2012 (convertito con modificazioni in L. n. 134/2012), e, infine, dal D. L. n. 179/2012 (convertito in L. n. 221/2012), dispone un’organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, posta in capo alle Regioni e alle Province autonome, sulla base di ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei. In particolare, la norma prevede gli obblighi di:

definizione del perimetro degli ambiti o bacini territoriali omogenei e ottimali di dimensioni almeno provinciali, con necessità di motivazione per delimitazioni inferiori, in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica, nonché a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza;

istituzione o designazione degli Enti di governo degli ATO o bacini;

E’ lo stesso impianto normativo e, in particolare, il comma 1-bis dell’art. 3-bis del D. L. 138/2011, convertito nella legge 148/2011 e introdotto dall’art. 34, comma 23 del D. L. 179/2012, convertito con modificazioni nella Legge 221/2012, integrato prima, dal D. L. n. 1/2012 (convertito in L. n. 27/2012), successivamente dal D. L. n. 83/2012 (convertito con modificazioni in L. n. 134/2012), e, infine, dal D. L. n. 179/2012 (convertito in L. n. 221/2012), a qualificare le prestazioni di gestione dei rifiuti urbani in termini, appunto, di servizio pubblico locale a rilevanza “a rete” disponendo, pertanto, un’organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, posta in capo alle Regioni e alle Province autonome, sulla base di ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei.

L’art.3-bis, c.1bis, d.l. 138/2011, nel testo da ultimo modificato dall’art.1, c.609, lett.a), della Legge 190/2014, infatti, precisa che «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 comma1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall’articolo1, comma90, dellalegge7aprile2014, n. 56».

La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali, da definirsi, „a cura delle Regioni e delle Province Autonome, di norma non doveva essere inferiore a quella del territorio provinciale, ammettendosene una diversa perimetrazione, in termini meno estesi, solo attraverso una motivazione della scelta sulla scorta di criteri di differenziazione territoriale o socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio (e ciò anche su proposta dei Comuni, presentata entro il 31 maggio 2012, previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato già costituito, ai sensi dell’art.30, d.lg.n.267/2000.)

L’art.3-bis,d.l.n.138/2011, sempre al c.1, fa salva l’organizzazione dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee, delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che avessero già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate dalla menzionata disposizione

normativa. Infine, prevedeva quale conseguenza sanzionatoria in caso di inadempienza delle Regioni al suddetto obbligo, quella dell'esercizio sostitutivo ai sensi dell'art. 8, l. n. 131/2003, a cura del Consiglio dei Ministri, con assolvimento da parte di quest'ultimo del compito di organizzare i servizi pubblici locali (compreso il servizio di igiene ambientale) in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei.

Con riguardo al servizio di igiene ambientale, la gestione in forma associata in ambiti territoriali ottimali già risultava, comunque, prevista dall'art. 200, D.lg. n. 152/2006, per quanto da tale disposizione fosse comunque consentito alle Regioni di adottare sistemi alternativi o in deroga al modello degli ambiti territoriali ottimali, purché in presenza di un piano regionale dei rifiuti idoneo a dimostrare la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici in materia.

Il sopracitato quadro normativo è stato di recente integrato dall'art. 13, d.l.n. 150/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 15/2014 che introduceva l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto competente per territorio in caso di mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto legge del 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge del 14 settembre 2011, n. 148 comportando, tra l'altro, la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea alla data del 31 dicembre 2014.

E' comunque previsto, ai sensi dell'art. 200, comma 7, del D. Lgs. n. 152/2006, la possibilità, da parte delle Regioni, di adottare "modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali", predisponendo un Piano Regionale di gestione dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente.

Inoltre, l'art. 201, comma 1 specifiche che: "Al fine dell'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, disciplinano le forme e i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo che gli stessi costituiscano le Autorità d'ambito di cui al comma 2, alle quali è demandata, nel rispetto del principio di coordinamento con le competenze delle altre amministrazioni pubbliche, l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti".

Normativa regionale

La LR 26/03 disciplina, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale per le materie ricadenti nell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, i servizi locali di interesse economico generale e garantisce che siano erogati per la soddisfazione dei bisogni dell'utente secondo criteri di qualità, efficienza ed efficacia e in condizioni di sicurezza, uguaglianza, equità e solidarietà.

I servizi locali di interesse economico generale sono caratterizzati dalla universalità della prestazione e dalla accessibilità dei prezzi. I prezzi sono commisurati per qualità e quantità alle erogazioni e calcolati in assoluta trasparenza.

Rientra nella disciplina della legge la gestione dei rifiuti urbani.

La definizione degli Ambiti Territoriali Ottimali: il caso Lombardia

In Lombardia, nel settore dell'igiene ambientale, non è stata data attuazione al modello organizzativo "su area vasta" delineato dall'art. 3-bis, D.lg. n.138/2011 e, nel territorio regionale, gli ambiti

territoriali ottimali, per il servizio di igiene ambientale, non sono stati ancora istituiti. Neppure risulta che il Consiglio dei Ministri abbia provveduto in sostituzione della Regione Lombardia ai sensi dell'art.8,l.n.131/2003.

In sostanza, il termine del 30 giugno 2012, previsto dal primo comma dell'art. 3-bis, D.lg. n.138/2011, è decorso senza che la Regione Lombardia avesse individuato gli ambiti ottimali, il che depone per una conferma dell'iniziale scelta della predetta Regione la quale, come noto, ai sensi dell'art. 200, c.7, d.lg. n. 152/2006, ha optato per un modello organizzativo della gestione dei rifiuti che non prevede l'istituzione di ambiti territoriali ottimali 5 giusta quanto affermato con comunicazione della Direzione Generale Reti e Servizi prot. 17129 in data 6 agosto 2007,avente ad oggetto «Chiarimento in merito all'organizzazione territoriale di gestione dei rifiuti urbani», e confermato attraverso il Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti, approvato cond.G.R. n.X /1990 del 20 giugno 2014 (v.p.129, in cui si trova affermato che "l'impostazione consolidata in Regione Lombardia è in linea con l'art. 200 comma 7 del D.Lgs. 152/06 e viene confermata nel presente Programma").

La conseguenza di quanto rilevato è che, in assenza di difformi interventi di natura organizzativa adottati dai competenti organi e strutture regionali, rimane tuttora intestata ai Comuni lombardi la facoltà di procedere in forma singola all'assegnazione del servizio di igiene ambientale nel rispetto delle modalità consentite dall'ordinamento comunitario.

Quanto sopra, peraltro, appare confermato, sia pure implicitamente, dall'art. 19, comma 1, lett. f), d.l. n. 95/2012 , convertito in legge n. 135/2012, che individua espressamente tra le funzioni fondamentali dei Comuni l'«organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi, previsione, questa, non abrogata dall'ultima versione del citato art.3-bis, d.l.n.138/2011, nonché, più recentemente, dall'art.13,c.1,d.l.n.150/2013.

Peraltro la Regione Lombardia, con Legge Regionale n. 26/2003, sopra richiamata, aveva organizzato il sistema integrato di gestione dei rifiuti in modo alternativo, attribuendo ai Comuni la funzione di organizzazione e affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani e approvando un Programma Regionale di gestione dei rifiuti con Delibera n. 220 del 27 giugno 2005, ai sensi della normativa a suo tempo vigente (D. Lgs. n.22/1997).

Successivamente, è stato adottato il Piano Regionale di gestione dei rifiuti e delle bonifiche 2014-2020 (D.g.r. n. 1990/2014), le cui norme tecniche sono state aggiornate con D.g.r. n. 7860/2018 in linea con quanto disposto dal D. Lgs. n. 152/2006 in materia di gestione integrata dei rifiuti.

Alla luce di quanto sopra esposto e dell'art. 48 della citata legge regionale n. 26/03, il quale al comma 1 dispone che: "Le province e i comuni, per l'ambito della città di Milano il solo Comune, costituiscono in ciascun ATO un'Autorità d'ambito [...] nelle forme di cui agli articoli 30 e 31 del d. lgs. n. 267/2000", emerge che nell'ambito della regionale Lombardia, il ruolo degli ETC è assunto direttamente dai Comuni.

Art. 15 Legge Regionale n. 267/2003 e s.m.i. (L.R. 18/2006, L.R. 10/2009, L.R. 9/2013 e L.R. 24/2014 - Funzioni dei comuni.

I comuni affidano il servizio di gestione dei rifiuti urbani con le modalità di cui all'articolo 2, comma 6 ovvero "l'erogazione dei servizi è affidata a imprenditori o a società in qualunque forma costituite scelti mediante procedura a evidenza pubblica o procedure compatibili con la disciplina nazionale e

comunitaria in materia di concorrenza; nel caso in cui non sia vietato dalle normative di settore, e se ne dimostri la convenienza economica, gli enti locali possono affidare l'attività di erogazione del servizio congiuntamente a una parte ovvero all'intera attività di gestione delle reti e degli impianti di loro proprietà.

I comuni organizzano la raccolta differenziata dei rifiuti urbani secondo le modalità del piano regionale, al fine della loro valorizzazione mediante il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero di materia ed energia. A tal fine definiscono il sistema di infrastrutture al servizio della raccolta differenziata, secondo le caratteristiche tecniche definite nella pianificazione regionale.

Ai fini dell'attuazione degli interventi di compensazione o mitigazione ambientale previsti in sede di valutazione di impatto ambientale o nell'ambito dei provvedimenti autorizzatori all'esercizio di impianti di gestione rifiuti soggetti alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, o nelle relative procedure di rinnovo, i comuni interessati dalla presenza dell'opera possono stipulare convenzioni con i soggetti richiedenti, a vantaggio della collettività; tali convenzioni possono anche prevedere misure di ristoro dei disagi causati dall'esercizio delle attività soggette ad autorizzazione.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE E MODALITA' DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO

I servizi oggetto della presente relazione riguardano lo smaltimento con l'avvio a recupero di energia e/o materia della frazione indifferenziata dei rifiuti solidi urbani del territorio comunale.

La gestione dei rifiuti del territorio avviene avvalendosi di un appaltatore che esegue la raccolta e il trasporto fino all'impianto finale di destinazione dei rifiuti, attuando la raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani del territorio di Pioltello. La frazione indifferenziata, l'umido, la carta/Tetrapak, il multimateriale, il vetro e gli scarti vegetali vengono raccolti in modalità "porta a porta". Presso il Centro di raccolta comunale le utenze possono conferire altre frazioni di rifiuto in modo differenziato.

Il servizio di smaltimento finale dei rifiuti avviene in ossequio ai principi comunitari, recepiti nella legislazione italiana, di economia circolare e di prevenzione, riduzione, reimpiego, riuso e riciclo dei rifiuti, nel rispetto del principio di uno sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale. Lo smaltimento è considerato quale fase residuale dell'intero processo circolare di vita del prodotto che diventa rifiuto. La società che opera lo smaltimento attua forme di recupero di materia e/o di energia.

Il territorio di Pioltello produce in media 16000 ton di rifiuti l'anno con una produzione procapite di 437 Kg/ab nell'anno 2019. In media il territorio genera 5300 ton rifiuti indifferenziati/anno, incidendo sul totale della raccolta per circa il 32%. Negli anni la produzione della frazione indifferenziata è rimasto stabile mentre il numero di abitanti si è assestato a 37000 unità.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

La definizione di servizio pubblico locale trova disciplina nell'art. 112 D. Lgs 267/2000 ssmmii, rappresentando quel servizio che ha per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali

e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali mentre per effetto della sentenza del consiglio di Stato 2024/2003 viene inteso come qualsiasi attività che si concretizza nella produzione di beni e servizi in funzione di un'utilità per la Comunità locale, non solo in termini economici ma anche ai fini di promozione sociale".

Lo smaltimento con l'avvio a recupero della frazione indifferenziata degli RSU è servizio pubblico locale in quanto agisce sulla comunità locale quale forma residuale del riciclo e reimpiego dei rifiuti.

Il servizio attua forme di promozione sociale in quanto impegna gli utenti cittadini al miglioramento continuo verso la differenziazione garantendo in modo indiretto e riflesso il miglioramento dello stato di salute dell'ambiente e dell'igiene pubblica e dei luoghi di conduzione delle azioni della vita.

Il servizio produce utilità per le Comunità in termini economici, rappresentando lo stesso il modo standard e unico di riferimento per la cittadinanza tale da garantire lo smaltimento dei rifiuti nei modi e nei tempi definiti dalla normativa vigente e nel rispetto di elevate garanzie di salubrità dei luoghi e di decoro urbano.

Citando l'art.177 del D.Lgs.152/2006 ssmmii, la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse e in tale definizione rientrano gli smaltimenti con avvio a recupero.

Alla locuzione "servizio pubblico locale" può essere attribuito anche il concetto di "servizio universale" quale servizio, di determinata qualità, disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo accessibile. L'universalità del servizio di smaltimento della frazione indifferenziata degli RSU deriva dalla natura intrinseca dello stesso tale da essere garantito all'intera cittadinanza del territorio e a costi sostenibili e accessibili, così come richiamato nella parte descrittiva giuridico-amministrativa e finanziaria della presente relazione.

L'erogazione del servizio inoltre si uniforma ai principi in seguito elencati:

a) Eguaglianza

L'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti residenti e nel rispetto dei diritti degli stessi. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.

b) Imparzialità

Il gestore avrà l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.

c) Continuità

L'erogazione dei servizi pubblici, nell'ambito delle modalità stabilite dalla normativa regolatrice di settore, dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili al gestore, quest'ultimo dovrà adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

d) Partecipazione

La partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico dovrà essere garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti del gestore. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni,

formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio.

e) Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza

Il servizio pubblico dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza.

f) Legittimità

Per l'espletamento dei servizi il gestore dovrà osservare e far osservare le norme vigenti in materia e le disposizioni alle ditte alle quali siano eventualmente affidati singoli incarichi e/ o servizi nel rispetto delle disciplina degli appalti pubblici in vigore.

SEZIONE C

MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

I modelli gestionali ammessi dalla normativa comunitaria ai fini dell'erogazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, disciplina questa, allo stato, direttamente applicabile anche nell'ordinamento italiano (cfr. Cons. di Stato, sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762) e ciò ad esito dell'intervenuta dichiarazione di incostituzionalità della previgente regolamentazione interna afferente al predetto settore, (in particolare abrogazione dell'art . 23-bis del D.L. n. 112/ 2008 per effetto del referendum e della declaratoria di incostituzionalità dell'art . 4 del D.L. n. 138/ 2011) operata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 199/ 2012, impongono che l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali avvenga nel rispetto di una delle seguenti modalità tra loro alternative e cioè ad esito di una gara ad evidenza pubblica esperita:

- per la selezione del soggetto affidatario del servizio, nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici contenuti nel D. Lgs 50/2016 e s.m.i e, in particolare, dei principi di economicità, imparzialità e trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;
- per la selezione del partner privato "industriale" di una società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto e nel rispetto di cui ai principi enunciati nel punto precedente;
- facendo riferimento al modello gestionale tipico dell'*in house providing*, purché sussistano le rigide condizioni e i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti, in particolare, normati dall'art. 5 comma 1 del D. Lgs 50/16 ssmmii;

Attualmente l'amministrazione di Pioltello, per tramite dell'affidamento "in house" al consorzio CORE spa di cui è socio, garantisce il servizio smaltimento della frazione indifferenziata dei rifiuti solidi urbani del territorio mediante termovalorizzazione e recupero di energia.

Durante il corso dell'anno 2018, l'Assemblea del CORE ha deliberato e avviato le procedure amministrative per la modifica sostanziale dell'autorizzazione di esercizio dell'impianto al fine della riconversione funzionale del termovalorizzatore in una biopiattaforma integrata comprendente un impianto di digestione anaerobica con produzione di biometano, un impianto di valorizzazione termica dei fanghi e un impianto di depurazione delle acque reflue urbane.

Ne consegue che l'impianto verrà spento appena ad inizio anno 2021.

A decorrere dall'anno 2021 l'amministrazione di Pioltello dovrà provvedere allo smaltimento dei rifiuti indifferenziati del proprio territorio presso un nuovo impianto.

Per quanto sopra l'Amministrazione Comunale ha avviato una ricognizione dell'offerta dei servizi da parte di società pubbliche attive sul territorio, per valutare tutte le modalità di affidamento (gara ad evidenza pubblica, in house providing) al fine di giungere alla migliore soluzione tecnica ed economica per lo svolgimento del servizio, non trascurando la valenza strategica di lungo periodo di una offerta pubblica nel settore, in vista della possibile riorganizzazione della gestione dei rifiuti anche in Lombardia sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali;

Tra le possibilità esplorate, per quanto concerne la modalità *in house providing*, l'amministrazione ha considerato la complessità che l'attuale normativa pone per l'acquisizione di nuove quote societarie da parte dei Comuni, e l'ingresso del Comune di Pioltello come socio in una delle società pubbliche che esercitano un impianto di termovalorizzazione potrà eventualmente realizzarsi in un medio periodo con necessità nel frattempo di un affidamento al mercato;

Forma di affidamento prescelta

Alla luce delle considerazioni sopra esposte e del percorso esplorativo intrapreso dall'Amministrazione Comunale e nel rispetto del codice degli appalti, la procedura di gara ad evidenza pubblica è quella in grado di soddisfare quanto richiesto dalla gestione dei servizi oggetto di affidamento.

Del resto le caratteristiche dei servizi oggetto della presente relazione esemplificabili in attività di pubblica utilità e di pubblico interesse, di rilevanza economica, con importi sopra soglia comunitaria, nella più ampia applicazione dei principi base di gestione dei rifiuti che sono il rispetto dell'ambiente, del paesaggio e della tutela della salute umana e nel rispetto dei principi di prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero e smaltimento solo in fase residuale, nel rispetto dell'economia circolare e con l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili, suppongono che più operatori debbano necessariamente essere messi a confronto per una valutazione concorrenziale di molteplici progetti, con conseguenti benefici per la collettività e l'utenza beneficiaria delle prestazioni poste in aggiudicazione.

Per quanto sopra si procederà ad avviare una procedura aperta, ai sensi dell'art. 60 del D. lgs 50/2016 e ss.mm.ii. dove qualsiasi operatore economico interessato, in possesso dei requisiti tecnico-economici necessari e stabiliti nei documenti di gara, può presentare un'offerta in risposta ad un bando di indizione della gara. Per tale motivo tale tipologia di procedura, non prevedendo fasi di preselezione, garantisce la massima partecipazione delle imprese e consente di adeguatamente soddisfare alle esigenze della concorrenza per il mercato, nel rispetto dei principi contenuti nel comma 1 dell'art. 30 del medesimo D. Lgs. Che dispone quanto segue:

“1. L'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni ai sensi del presente codice garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice. Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle

norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico.”

Si tratta dunque della procedura in cui è garantito il massimo livello di trasparenza e di competitività tra i diversi operatori economici interessati.

Inoltre poiché la gestione dei rifiuti deve avvenire conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali e del principio chi inquina paga, si opererà, per la scelta dell'operatore economico a cui affidare il servizio, per *il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa* di cui all'art. 95 del D. Lgs 50/2016 e ss.mm.ii.

Tramite tale criterio di scelta del contraente l'operatore dovrà presentare, oltre ad un'offerta economica contenente un ribasso sul prezzo a base di gara, un progetto (offerta tecnica) indicando al suo interno le eventuali migliorie che intenderà apportare ai fini di una migliore organizzazione e qualità del servizio stesso.

La valutazione dell'offerta tecnica ad opera di una commissione di gara appositamente nominata dopo la scadenza della presentazione delle offerte, avverrà sulla base di criteri e *sub-criteri* e relativi metodi di valutazione predeterminati e specificati nei documenti di gara in cui verranno modulati in aderenza alla tipologia del servizio, al miglioramento della qualità di vita dei territori, alla sostenibilità ambientale e alla sensibilizzazione della popolazione destinataria del servizio

In tal modo inoltre, in sede di gara si opererà un bilanciamento dei punteggi attribuibili all'offerta tecnica e al ribasso sul costo del servizio posto a base di gara, garantendo un corretto equilibrio tra risparmio economico e potenziamento della qualità delle prestazioni, garantendo la selezione della migliore offerta in termini di qualità e di risparmio dei costi del servizio e, quindi, il raggiungimento di una minore tassazione per il cittadino.

Appare utile precisare che i ribassi percentuali sui costi del servizio non potranno essere operati, come per legge, sulla quota dei costi della manodopera e della sicurezza, che saranno mantenuti invariati.

Inoltre in conformità alle norme in materia, e rivestendo particolare importanza nel settore ambientale, saranno garantiti i livelli occupazionali esistenti ed i diritti dei lavoratori, nonché le norme che garantiscono la sicurezza e la salute degli stessi.

Nelle more dei tempi relativi alla definizione del percorso esplorativo iniziato dall'Amministrazione comunale che contempla la possibilità di rivolgersi a società a capitale pubblico con conseguente affidamento in house e comunque al fine di coprire il periodo tra la cessazione del funzionamento del forno di Sesto San Giovanni e la definizione del percorso, l'appalto dovrà garantire una durata almeno triennale con la clausola risolutiva espressa, che, qualora il percorso di cui sopra si completasse prima della fine della durata contrattuale, il contratto stesso potrà terminare anticipatamente senza che l'appaltatore avrà a nulla pretendere in qualunque modo nei confronti dell'Amministrazione Comunale.

Per i motivi esposti si ritiene che il ricorso al mercato mediante procedura aperta con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sia garante di benefici per la collettività in quanto sono contemplati gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, soddisfacendo inoltre, i requisiti giuridico-amministrativi e finanziari previsti dalla vigente

normativa comunitaria e italiana.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

La scelta del contraente mediante la procedura aperta è garante della massima partecipazione, infatti tutti gli operatori economici hanno facoltà di partecipare e, al momento della presentazione delle offerte, devono dimostrare di essere in possesso dei requisiti previsti dal bando per ottenere l'ammissione.

Poichè il valore contrattuale, al netto dell'Iva, dei servizi oggetto della presente relazione sono superiori alle soglie comunitarie individuate dal D. Lgs 50/16 ssmii, le procedure aperte dovranno applicare le regole dovute per le gare comunitarie. Ciò implica un allungamento dei termini di procedura e forme di pubblicità più ampie da riservare al bando gara.

Alla procedura aperta segue il criterio di aggiudicazione che, nel rispetto dell'art. 95 del D.Lgs. 50/2016 ssmii e dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia.

Il combinato della scelta del contraente per tramite della procedura aperta e del criterio di aggiudicazione per mezzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è garante di qualità del servizio nel rispetto dei canoni nazionali ed europei di economicità, convenienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

CONCLUSIONI

Per i motivi sopra esposti si ritiene che il ricorso al mercato mediante procedura aperta è garante di benefici per la collettività in quanto sono contemperati gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, soddisfacendo inoltre i requisiti giuridico-amministrativi e finanziari previsti dalla normativa italiana e comunitaria.