



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 (in house) (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21) – per l'anno 2019

AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI
SMALTIMENTO FRAZIONE INDIFFERENZIATA
RIFIUTI SOLIDI URBANI

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	<i>Servizio di smaltimento, mediante termovalorizzazione, 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, ad oggi mai indetta</i>
Tipo di affidamento	<i>Contratto di servizio</i>
Modalità di affidamento	<i>Affidamento diretto "in house providing" a consorzio di cui il Comune di Pioltello è socio</i>
Durata dell'affidamento	<i>Anno solare 01/01/2019 – 31/12/2019</i>
Nuovo affidamento o Servizio già affidato	<i>la relazione riguarda un affidamento già in corso (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 21)</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare:	<i>singolo comune</i>

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo:	<i>Arch. R. Taraschi</i>
Ente di riferimento	<i>Comune di Pioltello</i>
Area/servizio:	<i>Settore Servizi al Territorio ed alle Imprese</i>
Telefono:	<i>0292366.1</i>
Email	<i>protocollo@cert.comune.pioltello.mi.it</i>
Data di redazione	<i>05/12/2018</i>

PREMESSA

La presente relazione viene svolta in conformità all'art. 34 comma 20 del DL 179/2012, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, la quale prevede che l'affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica sia accompagnato da una relazione descrittiva contenente gli elementi giuridici - amministrativi e finanziari a base dell'affidamento prescelto e in relazione alla normativa di disciplina dei contratti pubblici, D. Lgs 50/16 ssmmii, ponendo accento sui 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.

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.

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

Con gli artt. 113 e 113-bis del D. Lgs. n. 267/2000 e ss.mm.ii., il Legislatore nazionale ha provveduto a disciplinare 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:

- la distribuzione dell'energia elettrica;
- la distribuzione del gas naturale;
- il servizio idrico integrato;
- la gestione dei rifiuti urbani;
- il trasporto pubblico locale.

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).

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.

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, tenuto 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;

L’art. 3-bis del D. L. n. 138/2011 prevede, inoltre, 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 cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente;

gli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei devono effettuare la relazione prescritta dall’art. 34, comma 20, del D. L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221;

a decorrere dall’anno 2013, l’applicazione della procedura ad evidenza pubblica per l’affidamento dei servizi da parte di Regioni, Province e Comuni o degli Enti di governo locali dell’ambito o del bacino, costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi ai sensi dell’art. 20, comma 2, del D. L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111. Più di recente si sono registrate alcune significative novità relative sia alla ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali, sia all’organizzazione territoriale dei servizi, sia in materia tariffaria, sia riguardo agli affidamenti. In particolare, l’organizzazione e la gestione dei servizi e la riscossione dei relativi tributi (fondati su tariffe per la copertura dei costi dei servizi rifiuti e dei servizi indivisibili dei Comuni) sono state inserite tra le funzioni fondamentali dei Comuni (art. 19 del D. L. n. 95/2012).

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.

Art. 15.

Funzioni dei comuni.

Il comune affida 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.

Il comune organizza 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 MODALITÀ DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO

Il servizio riguarda il solo smaltimento, tramite termovalorizzazione, della frazione indifferenziata dei rifiuti solidi urbani del territorio comunale, mentre la raccolta e il trasporto sono in gestione a diverso appaltatore.

Specificatamente la parte residuale dei rifiuti solidi urbani non differenziata, destinata al termovalorizzatore, rappresenta circa il 37 % dei rifiuti raccolti, in modalità "porta a porta", nel territorio per quantità variabili mediamente riconducibili a circa 5500 ton rifiuti/anno.

Le attività di servizio di smaltimento oggetto della presente relazione, sono quelle di accettazione e controllo dei carichi in ingresso, la gestione documentale dei flussi mediante adempimenti amministrativi normati dalla legge vigente (registri di carico-scarico / formulari) e l'incenerimento dei rifiuti con recupero di energia.

Il servizio in oggetto viene svolto mediante l'ausilio del personale, delle attrezzature e delle infrastrutture, nonché della capacità tecnico-organizzativa della società che gestisce il termovalorizzatore, necessarie per l'attuazione del servizio nei modi e tempi previsti dal contratto.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Per effetto dell'art. 112 D. Lgs 267/2000, il servizio pubblico locale è 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 si intende 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 della frazione indifferenziata degli RSU, mediante termovalorizzazione, si addice a tale definizione essendo lo stesso un servizio che agisce sulla comunità locale quale forma residuale del riciclo e reimpiego dei rifiuti. Il servizio è di promozione sociale in quanto la minore produzione di rifiuti in forma non differenziata si traduce con un maggior impegno degli utenti cittadini a migliorare la differenziazione degli stessi e in modo indiretto e riflesso a contribuire a migliorare lo stato di salute dell'ambiente e dell'igiene sulla popolazione 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 in 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 rientra lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani indifferenziati, quale parte finale e residuale del ciclo dei rifiuti, che deve essere gestita senza cagionare pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente.

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 degli RSU in forma indifferenziata 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 discipline degli appalti pubblici in vigore.

SEZIONE C

MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

A seguito dell'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 ad opera della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/ 2012, le possibili forme di affidamento dei servizi pubblici locali sono, come visto, quelle di cui alla disciplina europea, ovvero:

- 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 ed in particolare normati dall'art. 5 comma 1 del D. Lgs 50/16 ssmii con riferimento alle seguenti lettere:

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, prendendo in considerazione (comma 7 art 5 D. Lgs 50/16 ssmii) il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.

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.

Attualmente l'amministrazione di Pioltello ha in essere il servizio in affidamento “in house” relativo allo smaltimento della frazione indifferenziata dei rifiuti solidi urbani del territorio mediante termovalorizzazione presso il consorzio CORE spa, di cui è socio.

L'affidamento discende dalla DCC n. 37 del 20/04/2006 dove viene individuato il CORE quale “*soggetto interamente pubblico affidatario diretto, da parte dei Comuni soci, dello smaltimento finale di rifiuti, secondo l'approccio “in house” (art 113 Tuel)*” riconoscendone le caratteristiche e gli elementi di cui sopra, a seguito, con DGC n. 74 del 27/04/2006 ne veniva approvato il contratto di servizio tipo.

L'amministrazione pertanto ha inteso valutare la sussistenza dei presupposti per proseguire la gestione del servizio in oggetto un affidamento in house del servizio al CORE spa, in conformità alla normativa vigente e citata nella sezione A.

Preventivamente a tal fine si è avviata la fase istruttoria richiedendo alla stessa società di produrre apposita attestazione dimostrativa della sussistenza dei requisiti di cui all'art. 5 D. lgs 50/16 ssmii. La società ha provveduto con propria relazione attestante quanto sopra, che viene allegata alla presente per costituirne parte integrale e sostanziale ed è stata acquisita la documentazione contabile e la tabella dei bilanci del triennio 2015/2017 da parte di CORE spa .

In fase di istruttoria, sono stati analizzati gli aspetti sia tecnici che giuridico-amministrativi e finanziari per i quali si sono espressi, per gli aspetti giuridico-amministrativi, il Segretario Generale, e per quelli finanziari la Direzione finanziaria (che incorpora la gestione delle società partecipate) con apposita relazione che si allega alla presente quale parte integrale e sostanziale, nella quale si attesta sulla base dei dati di bilancio della società che le attività svolte per i Comuni soci della società CORE spa sono pari all'80% dei ricavi prodotti dalla società nel medesimo periodo.

A comprova della sussistenza dei presupposti per l'affidamento in house di cui alle lettere a) e c) comma 1 art 5 D. Lgs 50/16 ssmii sono allegati lo Statuto e nel certificato di iscrizione attiva al registro imprese (Visura Camerale) del CORE spa, dove sono ampiamente descritti l'esercizio del controllo analogo e l'assenza di partecipazione diretta di capitali.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

Per la verifica della sussistenza del requisito di economicità e convenienza del tipo di affidamento prescelto, nel rispetto dei principi di derivazione comunitaria nonché di quelli nazionali tra cui l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa, e intendendo ricorrere come esposto nelle precedenti sezioni della presente relazione, all'affidamento in house, è stata acquisita dalla UOS Ambiente una indagine di mercato tra i Comuni dell'hinterland milanese e Monza e Brianza.

Dalla indagine, allegata al presente atto per costituirne parte integrale e sostanziale, emerge che il costo che il Comune di Pioltello dovrà sostenere, con l'affidamento in house, a CORE spa, è il più economico tra quelli esaminati ad esclusione del Comune di Monza che paga 102 €/ton. Peraltro, decurtando il valore del contributo che Pioltello eroga al Comune di Sesto San Giovanni ospitante l'impianto, il valore sarebbe inferiore anche a quello del Comune di Monza.

La maggiore efficienza rispetto al servizio in essere verrà garantita mediante un controllo più serrato e frequente sulle modalità di svolgimento del servizio.

CONCLUSIONI

Per i motivi sopra esposti si ritiene che il mancato ricorso al mercato mediante procedura aperta, privilegiando l'affidamento diretto in house del servizio a CORE S.p.A., 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.

Allegati, quale parte integrale e sostanziale:

1. *Relazione di analisi giuridico-finanziaria (art 5 comma 1 lettera b) D. Lgs 50/16 ssmii) situazione patrimoniale CORE spa*
2. *Indagine delle condizioni del mercato*
3. *Attestazione CORE spa;*
4. *Statuto CORE spa*
5. *Certificato di iscrizione attiva al registro imprese (Visura Camerale) CORE spa*

Il Dirigente del Settore
Servizi al Territorio ed alle Imprese
Arch. R. Taraschi