

**Linee guida per l'affidamento
del servizio di gestione degli
indumenti usati**
(Cod. EER. 20.01.10 – 20.01.11)



PREMESSA

MOTIVAZIONI E SCOPI

PECULIARITÀ DEL SETTORE

LE PRINCIPALI MODALITÀ DI AFFIDAMENTO

1. REQUISITI DI PARTECIPAZIONE

- 1.1. REQUISITI DI CARATTERE GENERALE/SOGGETTIVO
- 1.2. REQUISITI DI IDONEITÀ PROFESSIONALE
- 1.3. REQUISITI DI CAPACITÀ ECONOMICA E FINANZIARIA
- 1.4. REQUISITI DI CAPACITÀ TECNICA – PROFESSIONALE

2. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO (DA INSERIRE NELLA DOCUMENTAZIONE DI GARA)

- 2.1. REQUISITI TECNICI E AMBIENTALI RELATIVI A MEZZI E ATTREZZATURE
- 2.2. REQUISITI DI QUALIFICAZIONE TECNICA – PROFESSIONALE
- 2.3. IMPEGNI RELATIVI ALLA TRACCIABILITÀ DEI FLUSSI E ALLA TRASPARENZA DELLA FILIERA
- 2.4. CAMPAGNA DI COMUNICAZIONE

3. CRITERI PER LA VALUTAZIONE DELLE OFFERTE

- 3.1. CRITERI RELATIVI AGLI ASPETTI DI QUALITÀ
- 3.2. STRUMENTI DI QUALITÀ, CONTROLLO E AUTOTUTELA
- 3.3. CRITERI RELATIVI AL RISPETTO DEI DIRITTI DEI LAVORATORI
- 3.4. CRITERI RELATIVI ALLA DIMENSIONE SOLIDALE
 - 3.4.1. Utilizzo dei contenuti solidali e altri aspetti comunicativi
- 3.5. PROPOSTE MIGLIORATIVE DEL SERVIZIO

4. CRITERI PER IL DIMENSIONAMENTO E LA VALUTAZIONE DELLA BASE D’ASTA

- 4.1. DETERMINAZIONE DELL’IMPORTO A BASE DI GARA

Il presente documento nasce dalla necessità riconosciuta da amministrazioni pubbliche, gestori del ciclo dei rifiuti urbani (in qualità di stazioni appaltanti) e operatori del settore (in qualità di appaltatori) di risolvere alcune criticità che interessano la filiera della gestione dei rifiuti costituiti da prodotti e accessori di abbigliamento e altri prodotti tessili che, per brevità, saranno indicati come “indumenti usati”. A tal fine vengono proposte alcune azioni che le stazioni appaltanti possono intraprendere per contribuire a rendere questa filiera più trasparente e sostenibile sotto il profilo ambientale e sociale.

Le Linee Guida non vogliono e non possono sostituirsi al ruolo decisionale delle stazioni appaltanti. Hanno piuttosto l'obiettivo di porre l'attenzione sull'importanza di alcuni aspetti e proporre elementi migliorativi in quelle che di fatto sono opzioni alternative. Ad esempio, per la stazione appaltante che decidesse di porre maggiore enfasi sull'offerta economica, sono suggeriti strumenti per prevenire il sopravvento di operatori che fanno promesse mendaci; per la stazione appaltante che scegliesse di privilegiare il sostegno ad attività sociali sono forniti consigli per prevenire un utilizzo improprio e ingannevole dell'argomento solidale.

Le Linee Guida fanno riferimento ai principi generali del Codice dei contratti pubblici e, per quanto possibile, ai seguenti criteri generali:

- l'affidamento e l'esecuzione dei servizi deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve, altresì, rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità;
- il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile.

Non saranno oggetto di attenzione delle presenti linee guida gli aspetti organizzativi più di dettaglio, gli obiettivi e gli standard di servizio, nonché gli aspetti esecutivi normalmente riportati nel Capitolato Speciale d'Appalto in idonea sezione dedicata alla “descrizione del servizio”.

Infine, si ricorda che le Linee Guida sono state oggetto di confronto avvenuto attraverso una consultazione pubblica, aperta dal 30 gennaio al 28 febbraio 2020. Nell'ambito della consultazione, diffusa attraverso i canali della Federazione e rilanciata dai principali media del settore, sono pervenute molteplici osservazioni, richieste di modifica e integrazione, che Utilitalia ha valutato nel merito. Il presente documento rappresenta l'esito anche di questo utile e trasparente confronto.

Per una verifica dell'efficacia delle Linee Guida nel conseguire gli obiettivi individuati nel documento, nonché per ricevere indicazioni e proposte sulle criticità riscontrate in fase di applicazione, Utilitalia mette a disposizione delle aziende associate l'indirizzo email ambiente@utilitalia.it a cui le stesse potranno comunicare:

- l'utilizzo – anche solo parziale – delle presenti linee guida;
- eventuali criticità riscontrate in fase di utilizzo di uno o più dei criteri qui riportati;
- eventuali suggerimenti.

Gli indumenti usati che non trovano nuova vita attraverso la compravendita, lo scambio tra privati o la donazione diretta a enti di beneficenza, assumono la qualifica di rifiuti urbani e, pertanto, diventano oggetto di specifiche raccolte differenziate che, nella quasi totalità dei casi, i Comuni o i gestori della raccolta affidano a soggetti terzi. A differenza di altre frazioni merceologiche dei rifiuti, la cui raccolta e trattamento rappresentano comunque un costo per la collettività, quella tessile viene avviata in canali di recupero che possono produrre per la stazione appaltante ritorni economici capaci non solo di ripagare i costi della gestione, ma talvolta anche di produrre qualche margine. Questo aspetto fa sì che per la stazione appaltante (comune o gestore della raccolta) il servizio possa essere affidato a costo zero, o addirittura dietro una qualche forma di contropartita di tipo economico o sociale (es. inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, finanziamento di progetti di solidarietà ecc.).

Purtroppo le filiere degli indumenti usati originate dalle raccolte differenziate presentano crescenti problemi di reputazione. In esse sono stati riscontrati una serie di reati (commercio in nero, false pratiche di igienizzazione, falsificazione di formulari e bolle di trasporto, smaltimenti illegali del materiale di scarto spesso ritrovato negli incendi della “terra dei fuochi”, frodi doganali, contrabbando, riciclaggio di denaro sporco, intimidazioni, reati fiscali basati su triangolazioni con Paesi a bassa tassazione e infiltrazioni della criminalità organizzata).¹

La cronaca riferisce poi di irregolarità diffuse che hanno minor rilievo da un punto di vista penale, ma che contribuiscono all’opacità delle filiere e ai reati più gravi che ne conseguono. Tra queste possono essere citate le turbative d’asta, l’ingannevolezza sulla destinazione solidale degli indumenti, l’ingannevolezza o mendacia nel promettere risultati solidali o contributi economici che non possono essere onorati se non falsificando le rendicontazioni, la raccolta tramite cassonetti posizionati abusivamente su suolo pubblico e/o privato e quella non autorizzata “porta a porta” tramite affissione di volantini (le raccolte abusive possono rappresentare la prima fase di filiere non tracciate in cui una gestione “sommersa” dei flussi non fornisce garanzia di legalità sotto il profilo ambientale e fiscale).

In questo contesto le stazioni appaltanti (prevalentemente aziende di igiene urbana) possono svolgere un importante ruolo di promozione della trasparenza, della sostenibilità (sociale e ambientale) e di prevenzione dell’illegalità. Per essere ecologicamente efficiente ed economicamente sostenibile, la gestione dei rifiuti urbani ha bisogno della collaborazione dei cittadini, accordata in base al grado di fiducia nutrita verso chi organizza e gestisce il servizio, e i risultati dello stesso. Per questa ragione, come associazione di rappresentanza di aziende operanti nel settore e che hanno rapporti diretti con i cittadini, si è ritenuto importante fornire alcune indicazioni che aiutino a:

1. selezionare operatori onesti, efficienti e trasparenti;

¹ Cfr. in proposito:

- *Rapporto nazionale sul riutilizzo 2018* (Centro di ricerca Occhio del Riciclone - Utilitalia), cap. 3.2 Indumenti usati: criticità e inchieste;
- Relazione 2013 sulle “Attività svolte dal Procuratore Nazionale Antimafia e dalla Direzione Nazionale Antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso”
- Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, [Relazione sui consorzi e il mercato del riciclo](#), Gennaio 2018;
- *La mafia dei cassonetti gialli: ecco come il crimine guadagna dagli abiti riciclati*: L’Espresso, 28-6-2017, Veronica Ulivieri;
- “[Panni sporchi](#)”, inchiesta di Presa Diretta andata in onda su Rai 3 il 9 settembre 2019.

2. ampliare e qualificare il livello della concorrenza, spostandola dal mero piano economico a quello della capacità tecnica, della qualità del servizio, della responsabilità sociale, della tutela ambientale, della solidarietà;
3. promuovere una più ampia tracciabilità del materiale raccolto, dalla fase di primo stoccaggio fino alle ultime fasi di commercializzazione, affinché tutta la filiera sia responsabilizzata nello sforzo di liberarla da soggetti “opachi” o addirittura non in linea con le disposizioni di legge;
4. assicurare appropriati strumenti di rendicontazione e informazione tenendo presente che, oltre che beneficiari del servizio, i cittadini sono anche coloro che, attraverso la propria fiducia, alimentano una filiera dalla forte valenza ambientale e sociale.

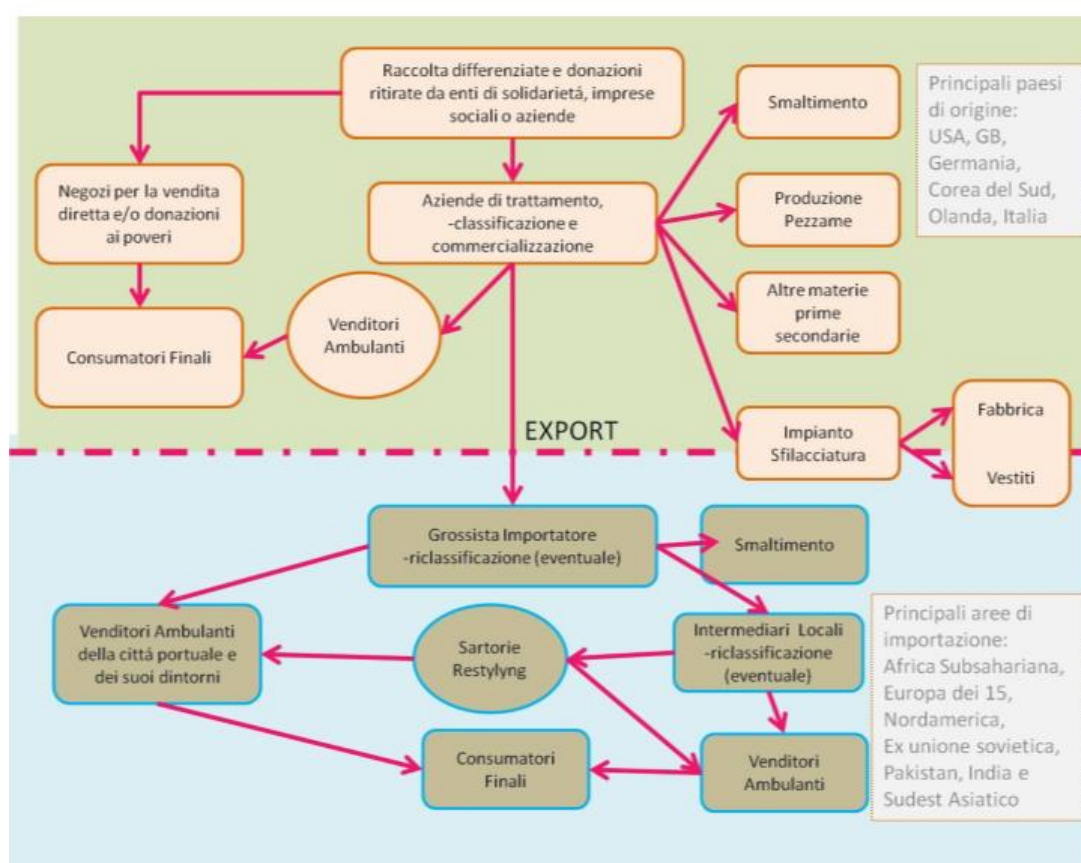
È per questa ragione che si è deciso di approfondire la conoscenza di questa filiera e provare a individuare possibili criteri per l’affidamento del servizio di raccolta e trattamento degli indumenti usati. Si è voluto così fornire alle stazioni appaltanti informazioni utili sulle specificità che caratterizzano questa filiera e sugli strumenti a loro disposizione, comprese le ricadute (positive o negative) legate alle varie scelte che possono essere operate in fase di elaborazione dei bandi di gara.

I bandi di gara rappresentano infatti il principale strumento a disposizione che Comuni e aziende di raccolta hanno per offrire le maggiori garanzie possibili in termini di tracciabilità, trasparenza, legalità, sostenibilità e solidarietà della filiera. Uno strumento che per la sua natura non può certo risolvere tutte le criticità della filiera, ma che nelle proprie prerogative può contribuire ad aiutare a selezionare operatori sani e a riequilibrare i rapporti di forza fra gli addetti alla raccolta – specialmente i più piccoli – da una parte, e dall’altra gli operatori intermedi e gli impianti di trattamento. Si ritiene infatti che le maggiori criticità in termini di trasparenza e legalità si concentrino soprattutto nelle fasi della filiera a valle della raccolta. Per questo l’introduzione nei bandi di gara di requisiti e punteggi finalizzati a controllare meglio la filiera, potrebbe permettere ai piccoli operatori che partecipano alle gare di ottenere dagli operatori intermedi e dagli impianti di trattamento prove documentali e certificazioni che in situazioni normali avrebbero maggiore difficoltà a richiedere e soprattutto a ottenere.

La filiera degli indumenti usati raccolti in Italia si sviluppa in varie fasi (o “anelli”) prima di arrivare all’utente finale dell’abito usato o all’industria del riciclo e del recupero. In realtà, è corretto immaginare la filiera non come una catena lineare, ma come se fosse un albero, con tante radici e tanti rami, e in cui ogni ramo ha un peso diverso. I sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti tessili non assorbono l’intera disponibilità di indumenti usati. I cittadini hanno infatti diverse alternative di conferimento: come le donazioni dirette a enti caritatevoli e i negozi dell’usato conto terzi. Quando il reimpiego degli indumenti è frutto di canali alternativi alla raccolta differenziata del rifiuto tessile, esso è inscrivibile nella definizione di “riutilizzo”; quando invece il reimpiego riguarda ciò che viene conferito nei contenitori stradali come rifiuto si usa la definizione di “preparazione per il riutilizzo”. Oltre che preparati per il riutilizzo, i rifiuti tessili possono essere riciclati (utilizzando le loro fibre come materia prima seconda per nuovi prodotti tessili) o recuperati in altre forme (ad esempio producendo pezzame).

Figura 1 La filiera internazionale degli indumenti usati

Fonte: “Indumenti usati: una panoramica globale per agire eticamente”, Occhio del Riciclone 2013



Le principali fasi delle filiere che nascono dalla raccolta differenziata del rifiuto tessile sono:

1. l’affidamento del servizio, nelle modalità consentite dalla normativa;
2. la raccolta degli indumenti usati (frazione urbana rifiuti tessili);
3. il primo stoccaggio (R13);
4. la vendita o il trasferimento ad impianti di recupero (R3) che può avvenire in Italia o all’estero;

² Questa sezione riporta parte del capitolo “Indumenti usati, una filiera da rinnovare” del Rapporto nazionale sul riutilizzo 2018 del Centro di ricerca Occhio del Riciclone e Utilitalia.

5. il trattamento (selezione e igienizzazione quando è necessario) con eventuale cessazione della qualifica del rifiuto (*end of waste*);
6. la vendita intermedia e finale della frazione preparata per il riutilizzo, che può avvenire in Italia o all'estero;
7. il recupero o riciclo delle frazioni non idonee ad essere preparate al riutilizzo, che può avvenire sia in Italia sia all'estero;
8. lo smaltimento di ciò che non può essere recuperato/riciclato.

Ogni fase della filiera aggrega al flusso di indumenti uno specifico valore aggiunto: in alcune fasi il saldo di valore economico è positivo, in altre fasi il saldo è negativo.

Lungo la filiera intervengono vari soggetti. Questi si possono posizionare in una o in più fasi della filiera in virtù delle competenze, della capacità operativa e della abilità di posizionamento sul mercato. Nella filiera sono presenti attori non profit, attori solidali e attori con finalità di lucro, che spesso interagiscono tra loro posizionandosi in diversi anelli della filiera. È ad esempio frequente che cooperative sociali radicate nel territorio, di piccole o medie dimensioni, vendano quanto raccolto a grandi intermediari che, a loro volta, vendono ai gestori di impianti per la classificazione e l'igienizzazione e/o ai distributori intermedi che riforniscono di merci i venditori al dettaglio in Italia o in paesi importatori. Talvolta i grandi intermediari posseggono i contenitori stradali mediante i quali avviene la raccolta e sono soliti stabilire accordi di vendita esclusiva o semi-esclusiva con gli operatori territoriali che li riforniscono. Esistono anche soggetti che curano in proprio sia la raccolta che le fasi successive della filiera. Esistono, infine, territori dove le operazioni di raccolta sono effettuate da imprese for profit, di piccole o medie dimensioni, che a volte stipulano convenzioni con enti solidali ai quali riconoscono contributi in cambio dell'uso del marchio.

Si tenga conto inoltre che in seguito all'approvazione del Pacchetto rifiuti europeo sull'Economia circolare tutti gli Stati membri entro il 1° gennaio 2025 dovranno rendere obbligatoria la raccolta differenziata della frazione tessile dei rifiuti urbani (scadenza che in Italia è stata anticipata al 1° gennaio 2022). Una novità che, secondo il rapporto "Italia del Riciclo 2020" porterà a due conseguenze: la prima sarà la riorganizzazione dell'intera filiera secondo il criterio della Responsabilità Estesa del Produttore. La seconda sarà un "inevitabile aumento delle raccolte in tutta Europa con un conseguente crollo dei prezzi spuntati, se non addirittura una difficoltà a collocare le maggiori quantità raccolte sul mercato del riuso". A tali conseguenze, si legge nel rapporto, "si aggiunge il problema della sempre maggiore quantità di abbigliamento realizzato con fibre sintetiche scarsamente interessanti per il mercato del riciclo, rispetto alle quali occorrerà investire in ricerca per trovare tecnologie efficaci in grado di recuperare il filato e produrre materie prime secondarie".

Effettivamente i mercati assistono a un drastico calo nei prezzi internazionali di vendita dell'"originale" (in media 20-25% in meno rispetto al 2014) come esito di molteplici fattori, tra i quali un incremento complessivo dell'offerta di abiti usati sul mercato dovuto alla maggiore intercettazione registrata in Europa e negli Stati Uniti, e al fatto che Cina e Sud Corea hanno recentemente iniziato a raccogliere e collocare sul mercato i propri indumenti usati³, a cui si unisce un restringimento degli sbocchi di mercato in seguito alle politiche di alcuni paesi che erano tradizionalmente importatori e ora sono segnati da crisi interne o hanno iniziato ad applicare elevati dazi di importazione. Parallelamente c'è da considerare il progressivo incremento delle quantità di residuo da smaltire. L'abbassamento generalizzato della qualità delle raccolte è dovuto al boom del fast-fashion e al cambio delle abitudini di consumo nei cosiddetti paesi ad economia avanzata (secondo McKinsey & Co il consumatore medio compra il 60% di vestiti in più rispetto all'anno 2000 e li conserva per la metà del tempo). Le maggiori difficoltà a trovare sbocchi di mercato alla frazione tessile di minor qualità, unitamente all'aumento dei costi dello smaltimento, ha ridotto le marginalità degli impianti di selezione.

³ 550.000 tonnellate nel 2017 secondo UN Comtrade.

LE PRINCIPALI MODALITÀ DI AFFIDAMENTO

La prassi nazionale registra diverse modalità di affidamento del servizio, le principali delle quali possono essere raggruppate in tre macro-categorie:

1. affidamento del servizio di raccolta, trasporto e avvio a recupero;
2. affidamento separato, in due procedure distinte, da una parte del servizio di raccolta e trasporto, dall'altra della vendita di quanto raccolto agli impianti di recupero;
3. affidamento del ciclo integrato: raccolta, trasporto e trattamento finale (recupero o smaltimento).

Nel primo caso l'oggetto dell'affidamento arriva tendenzialmente alla fase di primo stoccaggio (R13 – D15), il rifiuto è nella disponibilità dell'affidatario del contratto, che provvederà poi a venderlo ai gestori degli impianti di trattamento finale (R3 – R1 – D1 – D10). Gli impianti, dunque, non partecipano direttamente alla gara ma intrattengono rapporti commerciali con gli appaltatori. Si tratta, dunque, di una forma di concessione, nella quale la stazione appaltante riceve un canone, normalmente parametrato alla quantità di rifiuto raccolto, mentre sull'operatore pende il rischio di impresa relativo alla quantità di rifiuto raccolto e al prezzo di mercato di questo.

Nel secondo caso si è invece di fronte a due diverse procedure: con la prima la stazione appaltante affida il servizio di raccolta mediante una procedura di appalto, rimanendo nella disponibilità del rifiuto, la cui vendita è oggetto di una seconda procedura attraverso un bando o asta *ad hoc*. Questa modalità è stata adottata in alcuni casi particolari in cui la stazione appaltante ha individuato una soluzione per presidiare meglio la fase della raccolta (monitorandone più da vicino l'efficacia di intercettazione e qualità), ma soprattutto per assicurarsi particolari garanzie da parte degli impianti di trattamento finale, tenuti a dimostrare il rispetto di determinati requisiti per poter partecipare alla procedura.

Nel terzo caso oggetto dell'affidamento è il ciclo integrato nel suo complesso: chi partecipa alla gara deve quindi garantire (anche attraverso forme di aggregazione di imprese) la gestione del rifiuto in ogni sua fase, dalla raccolta al trattamento finale.

Ciascuna delle tre modalità presenta *pro e contro*.

La prima è sicuramente più flessibile e per questo probabilmente adatta ad affidamenti di piccole dimensioni. Inoltre, garantisce una più ampia partecipazione in quanto, per accedere alla procedura, è sufficiente effettuare la raccolta e dimostrare di aver avviato a recupero quanto raccolto, senza necessità di fornire particolari dettagli sulle successive fasi. Il limite di questo approccio sta nel fatto che non è possibile esercitare alcun controllo sugli impianti di trattamento finale, che non partecipano alla gara ma fanno comunque parte integrate della filiera.

La seconda modalità garantisce alla stazione appaltante un maggior controllo su ciascuna delle due fasi (raccolta e trattamento), ma d'altra parte "spezza" la continuità della filiera⁴ e lascia alla stazione appaltante l'onere di trovare chi valorizza il materiale, costringendola a interfacciarsi con un mercato volatile, di cui non necessariamente conosce logiche e dinamiche, peraltro in un contesto in cui il valore del materiale sta progressivamente diminuendo.

La terza modalità richiede un livello più elevato di organizzazione e strutturazione da parte dei soggetti partecipanti, per questo probabilmente non assicura la stessa facilità e ampiezza di partecipazione della prima, ma d'altra parte garantisce alla stazione appaltante un maggiore controllo sull'intera filiera, senza per questo "spezzarne" la continuità. In particolare, includere nel perimetro di affidamento anche le fasi a valle della raccolta consente alla stazione appaltante una maggiore libertà nell'estendere criteri e requisiti anche

⁴ Soprattutto spezza la catena del valore perché chi effettua la raccolta, non essendo più responsabile della sua valorizzazione, non ha più l'obiettivo primario della qualità del materiale, a cui però è strettamente legata la sostenibilità economica della stessa attività di raccolta.

agli impianti di trattamento e alle società a cui tali attività fanno riferimento. Sta ovviamente alla stazione appaltante scegliere l'approccio che più si confà alle proprie esigenze e allo specifico contesto.

Le presenti linee guida si riferiscono prevalentemente alla prima e alla terza modalità di affidamento, essendo dal lato pratico la seconda una derivazione delle precedenti, cercando di distinguere criteri e requisiti che possono essere inseriti in un caso e nell'altro, e facendo attenzione, laddove non sia possibile introdurre requisiti, a proporre potenziali alternative finalizzate a garantire il massimo livello di presidio della filiera compatibile con la modalità di affidamento scelta.

Al di là della modalità di affidamento adottata, si ricorda che è compito della stazione appaltante:

- ottenere, al momento del subentro del nuovo operatore, la liberazione delle aree destinate al posizionamento dei cassonetti dedicati alla raccolta attraverso gli opportuni strumenti attuativi (quali ad esempio ordinanza del Sindaco);
- vigilare - possibilmente con il supporto dell'appaltatore - sul collocamento in spazi pubblici o privati a uso pubblico di cassonetti abusivi o sull'effettuazione di raccolte abusive porta a porta, che in modo ingannevole sfruttano la buona fede dei cittadini, convinti che tali canali di raccolta siano legittimi. L'abusivismo infatti non solo penalizza gli operatori che si sono aggiudicati regolarmente le gare per l'effettuazione del servizio (come per le altre frazioni anche la raccolta di questa tipologia di rifiuti urbani può essere effettuata unicamente dai soggetti regolarmente incaricati), ma rappresenta anche il primo anello di filiere potenzialmente non tracciate e prive delle garanzie di trasparenza e legalità sotto il profilo ambientale, sociale e fiscale.

1. REQUISITI DI PARTECIPAZIONE

Si elencano di seguito alcuni dei requisiti di partecipazione degli operatori che si ritiene utile indicare nel bando di gara:

1.1 Requisiti di carattere generale/soggettivo:

- a) inesistenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 80 del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici);

Tale requisito è riferibile ai soli soggetti che partecipano alla gara. Pertanto, con riferimento alla prima modalità di affidamento, dovrà essere posseduto da coloro che effettuano la raccolta e l'avvio al recupero, mentre non potrà essere richiesto agli impianti di trattamento finale (cfr. *infra* punto 1.4 lettera c).

Pertanto, solo la terza modalità di affidamento consentirà un siffatto controllo sui proprietari/gestori degli impianti di trattamento.

Al riguardo, si rammenta che le cronache giudiziarie evidenziano come le maggiori criticità in termini di legalità e trasparenza caratterizzino le fasi della filiera a valle della raccolta (primo stoccaggio, recupero, commercializzazione dei prodotti che hanno cessato di essere rifiuto, smaltimento).

- b) Iscrizione nella White List (operatori economici non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa) presso la prefettura competente per gli operatori che svolgono l'attività di trasporto di rifiuti in Conto Terzi.

1.2 Requisiti di idoneità professionale

- a) iscrizione alla Camera di commercio per attività coincidente con quella oggetto dell'appalto o in un registro professionale o commerciale dello Stato di residenza;
- b) iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali almeno per la Categoria 1, sottocategoria D2 e Classe in relazione alla popolazione del bacino di riferimento messo a gara, con mezzi autorizzati al trasporto dei rifiuti appartenenti alle categorie identificate con il codice dell'Elenco Europeo dei Rifiuti (EER) numero 20.01.10 e 20.01.11.

Si sottolinea come ogni artificio volto a ridurre la Classe di iscrizione dell'operatore non favorisce la corretta selezione dell'affidatario, ma anzi deprime fortemente il livello di qualità del servizio affidato. Pertanto, nell'individuazione del requisito di iscrizione, si raccomanda di riferirsi ad una fascia di popolazione servita sufficientemente ampia da garantire che la disponibilità di uomini, mezzi e attrezzature sia la più adeguata a garantire la continuità e la puntualità del servizio.

Per tale requisito non è ammissibile il ricorso all'avvalimento, ai sensi dell'articolo 89, comma 10, del d.lgs. n. 50.2016.

In caso di raggruppamento temporaneo di imprese, l'iscrizione all'albo dovrà essere dimostrata dal o dagli operatori economici che effettuano la raccolta e il trasporto.

1.3 Requisiti di capacità economica e finanziaria

La capacità economica e finanziaria dell'operatore è in genere dimostrata da documenti che comprovino le potenzialità economiche e finanziarie dell'impresa quali il volume di affari, la capacità contributiva ai fini IVA, il patrimonio, i bilanci o idonei affidamenti bancari.

Si richiama, al riguardo, quanto previsto dall'art. 83 e dall'Allegato XVII al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) per cui, ferma restando l'adeguata commisurazione della garanzia finanziaria all'entità dell'affidamento, la capacità economica e finanziaria può essere dimostrata mediante una o più delle seguenti referenze:

- a) idonee dichiarazioni bancarie e/o, se del caso, comprovata copertura assicurativa contro i rischi professionali;

Occorre tenere presente che in alcuni casi la presentazione di più referenze bancarie potrebbe risultare eccessiva. In questi casi sussiste la necessità di contemperare l'esigenza della dimostrazione dei requisiti di capacità economica e finanziaria con il principio della massima partecipazione alle gare di appalto. In questi casi è opportuno prevedere soluzioni alternative, altrettanto valide, per garantire la partecipazione di quelle imprese che non sono in grado, per giustificati motivi, di presentare tutte le referenze indicate.

- b) presentazione dei bilanci o di estratti di bilancio, qualora la pubblicazione del bilancio sia obbligatoria in base alla legislazione del Paese di stabilimento dell'operatore economico;
- c) una dichiarazione concernente il fatturato globale e, se del caso, il fatturato del settore di attività oggetto dell'appalto, al massimo per gli ultimi tre esercizi disponibili in base alla data di costituzione o all'avvio delle attività dell'operatore economico, nella misura in cui le informazioni su tali fatturati siano disponibili.

1.4 Requisiti di capacità tecnica e professionale

Rientrano in questo ambito di valutazione requisiti atti a dimostrare la capacità dei candidati a eseguire il servizio garantendo un'adeguata dotazione di strumenti, personale, e adeguati standard tecnico-professionali nella gestione operativa e nella tracciabilità dei flussi. Si elencano di seguito alcuni esempi.

- a) Requisiti di esperienza nella gestione di servizi analoghi per complessità, volume di rifiuti raccolti e movimentati rappresentati dalla dimostrazione di:

1. aver svolto nell'ultimo triennio servizi di raccolta, trasporto e/o recupero di indumenti usati (EER 200110 – 200111) per quantitativi confrontabili a quelli del servizio messo a gara.

Nella consapevolezza che occorre mantenere un'attenzione particolare anche alla semplicità procedurale, al fine di non rendere eccessivamente e ingiustificatamente onerose le attività di gara, in caso di appalti di piccolissime dimensioni la richiesta potrebbe essere modulata in funzione dell'entità del servizio da affidare.

La comprova del requisito può essere fornita mediante presentazione del "Certificato Esecuzione Prestazioni" rilasciato dall'Amministrazione aggiudicante/Ente contraente e riportante l'oggetto del servizio, il periodo di esecuzione dello stesso, il suo buon esito e l'indicazione della quantità di rifiuti raccolti nel periodo contrattuale.

2. Aver avviato a recupero nell'ultimo triennio, direttamente o tramite impianti terzi, rifiuti urbani di cui ai codici EER 20.01.10 (Abbigliamento) e EER 20.01.11 (Prodotti tessili) per quantitativi confrontabili con quelli del servizio messo a gara.

La comprova del requisito può essere fornita presentando copia conforme dell'ultimo MUD dell'impianto di prima destinazione e, in caso di ciclo integrato, anche degli altri impianti di trattamento. Il requisito può essere attestato in fase di offerta con autodichiarazione, da certificare prima della definitiva aggiudicazione.

b) Requisiti relativi alla **Qualità** nella gestione delle proprie attività in generale, con specifico riferimento ai servizi di carattere ambientale, rappresentati ad esempio da:

1. Certificazione di Conformità al Sistema di Gestione Qualità UNI EN ISO 9001:2015. Si tratta dello standard di riferimento internazionalmente riconosciuto per la gestione della Qualità di qualsiasi organizzazione che intenda perseguire il mantenimento e il miglioramento nel tempo della qualità dei propri beni e servizi. Dal punto di vista sostanziale ciò si traduce nella riduzione del rischio di non rispettare quanto promesso ai clienti e nella capacità di tenere sotto controllo i processi tramite la misurazione delle prestazioni e l'individuazione di adeguati indicatori. Si tratta di un requisito di carattere generale, dato che i sistemi di Qualità possono essere implementati da ogni tipo di organizzazione, di qualsiasi settore e dimensione, manifatturiera o di servizi.
2. Certificazione di Conformità al Sistema di Gestione Ambientale UNI EN ISO 14001:2015. È lo standard di riferimento internazionale che specifica i requisiti necessari per progettare, implementare e utilizzare nel tempo un sistema di gestione ambientale efficace. Proprio come la UNI EN ISO 9001:2015 per la Qualità, la UNI EN ISO 14001 fornisce uno schema di riferimento per quelle organizzazioni che desiderano gestire al meglio le proprie prestazioni nell'ambito ambientale. I requisiti della norma possono essere incorporati in qualsiasi sistema di gestione ambientale, la cui estensione è determinata da diversi fattori tra cui il settore in cui opera l'organizzazione, la sua politica ambientale, i prodotti e i servizi offerti e la localizzazione. La UNI EN ISO 14001:2015 può essere utilizzata da tutte le organizzazioni, indipendentemente dalle loro dimensioni, dall'ubicazione, dal settore in cui operano e dalla tipologia di azienda.

Il possesso di questa certificazione potrebbe essere un requisito di selezione degli operatori per appalti uguali o superiori a 1.000 ton/anno e, negli altri casi, diventare un importante criterio premiante per la valutazione delle offerte.

Oggi le due certificazioni risultano essere sufficientemente diffuse fra gli operatori del mercato e ricorrono frequentemente nei bandi di gara, per questo motivo se ne raccomanda fortemente la previsione come requisito di capacità tecnica. Tuttavia, qualora il servizio messo a gara dovesse evidenziare (per dimensioni, importanza e/o contesto socio-economico di esecuzione, ad esempio nell'ambito di Amministrazioni locali di ridotte dimensioni, a cui non può essere richiesta un'eccessiva "burocratizzazione") l'opportunità di privilegiare l'adozione di requisiti di qualità meno stringenti per favorire una più ampia partecipazione, è comunque consigliabile prevedere almeno il possesso della certificazione UNI EN ISO 9001:2015. In questo caso, il possesso della certificazione UNI EN ISO 14001:2015 potrebbe divenire un importante criterio premiante per la valutazione delle offerte.

c) Requisiti relativi alla **disponibilità dell'impiantistica** a valle della raccolta, con particolare riferimento a:

- uno o più idonei impianti di “messa in riserva” (R13), autorizzati per quantitativi coerenti con quelli oggetto della gara, nel caso in cui l’affidamento riguardi il solo servizio di raccolta e avvio a recupero. La disponibilità è oggetto di una dichiarazione (attestazione della titolarità o della gestione, contratti o lettere d’impegno) da parte degli impianti che verranno utilizzati in fase di esecuzione del servizio;
- uno o più idonei impianti di “messa in riserva” (R13) e “recupero” (R3), autorizzati per quantitativi coerenti con quelli oggetto della gara, nel caso in cui l’affidamento riguardi il ciclo integrato. In questo caso dovrebbe essere dichiarata la titolarità o la gestione degli impianti che verranno utilizzati in fase di esecuzione.

La dichiarazione dovrà essere corredata da:

- autorizzazioni, in corso di validità, rilasciate dalle autorità competenti ai sensi dell’art. 208 o dell’art. 216 del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, inerenti ogni impianto indicato in sede di offerta e attestanti la capacità dell’impianto a ricevere i rifiuti per quantitativi compatibili con quelli oggetto di gara, e corredate da documenti attestanti la loro effettiva validità (es. fidejussioni). In caso di impianti situati all’estero va applicata la normativa europea. In tali casi è comunque opportuno richiedere le autorizzazioni e/o altri documenti utili (come ad es. il modello di cui all’allegato 1 A del Regolamento 1013/2006).

È inoltre importante prevedere nello schema di contratto l’obbligo per l’appaltatore:

- di impiegare esclusivamente gli impianti dichiarati in fase di offerta;
- di dare alla stazione appaltante immediata comunicazione dell’eventuale scadenza, sospensione o revoca delle autorizzazioni di uno o più degli impianti di destino indicati;
- in caso di sostituzione (non causata dall’appaltatore e debitamente motivata) o aggiunta (per ragioni non riconducibili all’appaltatore e debitamente motivate) di uno o più impianti rispetto a quelli dichiarati in fase di offerta, di formulare alla stazione appaltante (che si riserva l’approvazione) espressa richiesta, corredata dalla documentazione necessaria a comprovare il rispetto dei requisiti da parte del/i nuovo/i impianto/i.

L’esperienza degli ultimi anni ha mostrato che, se non si ha un sufficiente controllo dell’intera filiera, alla fine il concessionario del servizio pubblico ne risponde in prima persona, sia sotto il profilo della responsabilità penale (procedimenti ex D.lgs 231/2011) sia della reputazione. Infatti le aziende di igiene urbana:

1. stringono un patto di fiducia con i cittadini sulla base del quale viene chiesta la loro collaborazione nell’effettuazione della raccolta differenziata;
2. in qualità di concessionarie devono poter rendere conto di molti aspetti della gestione all’Ente che ha affidato il servizio;
3. mantengono comunque una forte responsabilità sulla corretta gestione del rifiuto fino al suo trattamento finale (recupero e/o smaltimento).

Tale responsabilità non può non riguardare anche i soggetti che operano nelle fasi successive alla raccolta. Per questo, spesso non è sufficiente ricevere garanzie sul fatto che il rifiuto verrà inviato a un impianto autorizzato, ma è opportuno poter sapere (e verificare) di quale impianto si tratta, qual è la sua autorizzazione e altre informazioni utili a fornire tutte le garanzie del caso.

In questo contesto informazioni sui flussi e sui soggetti che operano nelle fasi successive alla raccolta hanno anche l’obiettivo di responsabilizzare i vari operatori della filiera. Per la Stazione Appaltante si tratterebbe cioè di acquisire garanzie sul fatto che i rifiuti raccolti trovino sempre:

- effettivi sbocchi di trattamento, al fine di evitare che eventuali colli di bottiglia creatisi nelle fasi a valle possano ripercuotersi anche sulle raccolte;
- soggetti ben identificati e opportunamente autorizzati, al fine di poter ricostruire le fasi del processo, i flussi e le destinazioni.

2. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO (DA INSERIRE NELLA DOCUMENTAZIONE DI GARA)

2.1 CARATTERISTICHE TECNICHE E AMBIENTALI RELATIVE A MEZZI E ATTREZZATURE

- a) Ai fini del rispetto dei Criteri Minimi Ambientali adottati con D.M. 13/02/2014⁵, si suggerisce di prevedere che almeno il 30% degli automezzi siano dotati di motorizzazione classificata in categoria non inferiore ad EURO 5⁶ oppure a propulsione elettrica o ibrida o alimentati a Metano o GPL.

Il rispetto del requisito da parte dell'offerente è dichiarato in sede di offerta e dimostrato con la presentazione della carta di circolazione dei mezzi che intende utilizzare prima dell'assunzione effettiva del servizio. La stessa documentazione deve essere presentata alla stazione appaltante per ulteriori mezzi che siano dedicati alla realizzazione del servizio durante l'esecuzione del contratto.

- b) Si suggerisce di richiedere che i mezzi utilizzati nell'esecuzione del servizio siano dotati di apparati di tracciamento veicolare GPS per garantire la rintracciabilità dell'automezzo.

Ormai è una tecnologia sufficientemente diffusa da non costituire più una barriera di accesso e, nello stesso tempo, consente un maggiore e più puntuale controllo sullo svolgimento del servizio. Qualora la si ritenesse comunque eccessivamente discriminante, è possibile trasferire la previsione nell'ambito dei criteri premianti, valorizzandone comunque il possesso e orientando in senso positivo il "sistema competitivo".

- c) Utilizzo di contenitori – se non forniti dalla Stazione Appaltante – dotati di sistemi anti intrusione e anti effrazione così da contenere il rischio di dispersione del rifiuto sul suolo e quello di infortunio/danno fisico a carico di malintenzionati che intendano introdursi nel contenitore per svuotarlo del contenuto.
- d) Sistema di individuazione dei contenitori e lettura degli svuotamenti (ad esempio attraverso l'applicazione di trasponder), così da consentire alla stazione appaltante la verifica del rispetto della frequenza di svuotamento e la qualità del servizio di raccolta (ottenibile incrociando il dato con altri eventualmente disponibili quali il grado di riempimento del contenitore).

Dovrebbe essere inoltre previsto che eventuali guasti e/o rotture su mezzi e/o su tutte le altre attrezzature, utilizzate dall'Appaltatore a qualsiasi titolo in relazione al servizio, non dovranno causare ritardi né altrimenti incidere sui tempi e/o modalità di esecuzione delle attività, necessitando di pronta sostituzione con mezzi e attrezzature efficienti.

2.2 CARATTERISTICHE TECNICO – PROFESSIONALI DEL PERSONALE IMPIEGATO

Si suggerisce di prevedere requisiti relativi alla disponibilità di personale con le competenze tecniche necessarie a garantire il rispetto di tutte le leggi vigenti e in particolare, rispetto agli specifici ruoli,

⁵ Si segnala che i CAM sull'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani sono in fase di revisione, pertanto le previsioni relative ai mezzi dovranno essere aggiornate sulla base delle disposizioni future.

⁶ Ovviamente le nuove immatricolazioni devono rispettare la normativa di riferimento (Regolamento CE n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007 e Regolamento CE 692/2008 della Commissione del 18 luglio 2008).

opportunamente formato in merito all'applicazione delle più adeguate modalità di raccolta per garantire elevati livelli di qualità del rifiuto ai fini della massima valorizzazione dello stesso, alla documentazione necessaria per garantire la tracciabilità del rifiuto e alle corrette modalità di compilazione, utilizzo e conservazione dei documenti.

Il rispetto del criterio è dimostrato dall'offerente, in fase di offerta, con la presentazione di una autodichiarazione di adeguata formazione rilasciata dal Responsabile Tecnico Gestione Rifiuti di cui al D.M. n. 120/2014, da rendere attraverso un'autodichiarazione dello stesso soggetto. La stessa documentazione deve essere presentata alla stazione appaltante per il nuovo personale dedicato alla realizzazione del servizio durante l'esecuzione del contratto.

Si suggerisce, altresì, di introdurre la previsione di una clausola sociale ai sensi dell'articolo 50 del d.lgs. n. 50/2016.

2.3 IMPEGNI RELATIVI ALLA TRACCIABILITÀ DEI FLUSSI E ALLA TRASPARENZA DELLA FILIERA

La stazione appaltante deve poter acquisire le necessarie garanzie che i flussi di rifiuti raccolti nel proprio territorio siano trattati in impianti idonei dal punto di vista tecnologico e autorizzativo, e completamente tracciati lungo le varie fasi della filiera. Da tale tracciabilità deve poter emergere con assoluta certezza che detti flussi abbiano trovato adeguata destinazione e valorizzazione nel rispetto dei principi della gerarchia europea.

A tal fine è importante prevedere nel contratto l'impegno dell'appaltatore a predisporre con cadenza almeno annuale un report che, sulla base dei rifiuti raccolti, informi sulle percentuali delle diverse destinazioni:

1. Preparazione per il riutilizzo e cessione (distinti in "solidale" o "profit", specificando quanto avvenuto in Italia o all'estero);
2. Riciclo (specificando quanto avvenuto in Italia o all'estero);
3. Recupero di altro tipo (specificando quanto avvenuto in Italia o all'estero);
4. Smaltimento (specificando quanto avvenuto in Italia o all'estero).

Sarebbe inoltre utile prevedere che il report venga supportato da specifica documentazione finalizzata ad attestare quanto dichiarato. Potrebbero essere utili a tal fine i duplicati dei documenti di trasporto (DDT, laddove questo è effettuato in regime di esenzione da formulario) e, soprattutto, della quarta copia dei formulari da cui risulti evidenza delle destinazioni e delle quantità oggetto dei conferimenti ai vari impianti di trattamento. Nel caso di affidamento del ciclo integrato, la richiesta potrebbe essere estesa anche alla quarta copia dei formulari restituita dagli impianti di smaltimento finale e recupero energetico.

Oltre agli importanti aspetti legati alla trasparenza e alla tracciabilità, il dettaglio della destinazione dei vari flussi fornisce alla stazione appaltante elementi importanti per verificare la veridicità delle dichiarazioni, i risultati ambientali della gestione e la congruenza del piano economico (molto banalmente, variazioni delle quote inviate a smaltimento contribuiscono a giustificare eventuali variazioni dei costi di gestione del materiale). Elementi questi assolutamente utili alla stazione appaltante a preparare successivi bandi di gara. In proposito cfr. *infra* capitolo 4 lettera e).

Sarà bene rammentare nei documenti di gara che l'appaltatore assume tutti gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 s.m.i., in difetto andando incontro alla risoluzione di diritto del contratto. In particolare, dovrà impegnarsi a comunicare alla stazione appaltante, nei termini di legge, gli estremi identificativi del conto corrente dedicato alla commessa pubblica da utilizzare

per l'effettuazione di tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, servizi e forniture connessi all'affidamento. L'appaltatore dovrà, altresì, obbligarsi ad effettuare i pagamenti esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, salvo le eccezioni previste dalla norma medesima e purché siano effettuati con strumenti idonei a garantire la piena tracciabilità delle operazioni.

2.4 CAMPAGNA DI COMUNICAZIONE

Si ritiene importante introdurre nella documentazione di gara (in merito alle caratteristiche del servizio richiesto) l'obbligo per l'affidatario di realizzare una campagna informativa, in collaborazione con l'Ente Appaltante, che abbia l'obiettivo di informare e sensibilizzare i cittadini sui temi della raccolta differenziata della frazione tessile, dei vantaggi ambientali, sociali ed economici connessi, sulla destinazione del materiale e l'eventuale utilizzo dei ricavi ottenuti dalla loro vendita. La campagna andrà ovviamente commisurata alle esigenze specifiche del contesto, in base a parametri quale l'attuale livello di intercettazione (espresso in kg/ab*anno), la qualità delle frazioni raccolte, il livello di sensibilizzazione dei cittadini e i risultati attesi.

3. CRITERI PER LA VALUTAZIONE DELLE OFFERTE

Vengono di seguito indicati alcuni criteri che possono essere utili per orientare la valutazione delle offerte, ove non diversamente previsti come caratteristiche del servizio oggetto di affidamento.

3.1 CRITERI RELATIVI AGLI ASPETTI DI QUALITÀ

La conformità al Sistema di Gestione Ambientale UNI EN ISO 14001, individuato quale possibile requisito di selezione degli operatori per appalti uguali o superiori a 1.000 ton/anno, in caso di appalti di dimensioni inferiori potrebbe diventare, come anticipato in precedenza, un criterio premiante per la valutazione delle offerte.

3.2 STRUMENTI DI QUALITÀ, CONTROLLO E AUTOTUTELA

Si tratta di strumenti che dimostrano l'impegno ad adottare e migliorare le forme di controllo e autotutela in grado di contrastare l'infiltrazione malavitosa nella filiera, i comportamenti collusivi e corruttivi dei propri incaricati, la negligenza verso i sistemi di tutela dei lavoratori e dell'ambiente di lavoro. Tale impegno è dimostrabile ad esempio attraverso:

- a) l'adozione di strumenti quali un adeguato Modello di Organizzazione e Gestione (MOG) ai sensi del D. Lgs. 8 giugno 2001, n. 231; utile per controllare l'organizzazione ed evitare la commissione dei reati in esso previsti;
- b) adozione di certificazioni formali sul Bilancio aziendale;
- c) adozione di un sistema di gestione della sicurezza e della salute dei lavoratori quale ad esempio una certificazione ISO 45001 (*Sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro – Requisiti e guida per l'uso*);
- d) adozione di strumenti concreti ed efficaci di certificazione della filiera emessi da Società di Certificazione accreditate (esistono già esempi che hanno mostrato di non essere necessariamente caratterizzati da oneri eccessivi);
- e) adozione di strumenti a presidio della legalità e trasparenza, con l'attribuzione di punteggio a fronte della presentazione di certificazioni ufficiali, indistintamente considerate, che contengano e dichiarino la situazione specifica dell'impresa concorrente, attribuendo il massimo punteggio al concorrente che presenterà il maggior numero di certificazioni riconosciute pertinenti (ad esempio Relazione del Collegio Sindacale, Certificazione di Qualità 37001 per la prevenzione della corruzione ecc.), e agli altri concorrenti punteggi proporzionali alla quantità di documentazione presentata;
- f) produzione di garanzie e certificazioni da parte di impianti di recupero (R13 e R3) e di eventuali intermediari, ulteriori (e quindi da intendersi quale criterio premiale) rispetto a quelle previste come requisiti.

Al livello di garanzie e certificazioni fornite dagli impianti è opportuno riconoscere un punteggio secondo una logica proporzionale e la previsione di un tetto massimo di punteggio individuato dalla stazione appaltante.

3.3 CRITERI RELATIVI AL RISPETTO DEI DIRITTI DEI LAVORATORI

Si tratta di criteri atti a valorizzare forme di tutela dei lavoratori più ampie di quelle previste dalla legge, come ad esempio:

- applicare il corretto C.C.N.L., sottoscritto dalle OO.SS. maggiormente rappresentative a livello nazionale, il cui campo di applicazione sia più strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto, nonché la eventuale Contrattazione Collettiva Territoriale, in vigore nella zona ove si svolge il servizio oggetto dell'appalto;
- adottare un sistema di gestione della sicurezza e della salute dei lavoratori (quale ad esempio la certificazione di cui alla UNI 45001:2018) di cui alla lettera b) del paragrafo precedente.

3.4 CRITERI RELATIVI ALLA DIMENSIONE SOLIDALE

Si tratta dei criteri in grado di orientare il servizio al sostegno delle fasce più deboli della popolazione. L'utilizzo dell'argomento solidale risponde a un valore intrinseco che il cittadino attribuisce al conferimento degli indumenti usati e investe direttamente la fiducia che ripone negli operatori di questa filiera. Se ci si pone l'obiettivo di incrementare i livelli di intercettazione, non si può non riconoscere che la presenza di una finalità solidale aumenta la propensione dei cittadini al conferimento. Il valore solidale è infatti un elemento storico legato alla raccolta di indumenti, è quello che il cittadino si aspetta quando li consegna all'operatore. Si ritiene quindi opportuno che le stazioni appaltanti ne tengano conto per migliorare gli stessi risultati ambientali del servizio, anche se va tenuto sempre presente che la principale finalità dell'affidamento è e rimane quella di garantire il migliore servizio possibile sotto il profilo dell'efficienza ed efficacia ambientale ed economica. Pertanto, l'associazione a finalità prettamente solidaristiche non va considerata obbligatoria ma un'opzione (migliorativa) che la stazione appaltante può decidere o meno di utilizzare. In questo senso si ritiene utile considerare criteri di carattere solidale quali elementi a cui attribuire un carattere premiante nelle fasi di valutazione dell'offerta.

Occorre però fare attenzione a che l'argomento solidale non venga utilizzato come requisito selettivo per escludere qualcuno in favore di qualcun altro. È ad esempio da ritenere inopportuna, nell'affidamento dei servizi pubblici, qualsiasi forma di limitazione alla partecipazione fondata sull'identità soggettiva degli operatori economici. Poiché deve essere applicato – in armonia con la giurisprudenza dominante – il principio della massima partecipazione, condizioni particolari che possono legittimare scelte derogatorie devono essere accuratamente valutate, anche nell'individuazione dei criteri premianti.

La vocazione solidaristica del servizio può manifestarsi in diversi modi, ad esempio:

1. promuovendo l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate;
2. utilizzando parte dei ricavi per finanziare il sostegno a Progetti socio/assistenziali o di solidarietà e sviluppo nel territorio servito, in Italia o all'estero⁷;
3. realizzando un mix di entrambe le precedenti opzioni.

Con riferimento all'integrazione sociale e professionale, in virtù dell'art. 112 del D.lgs. 50/2016 le stazioni appaltanti possono eventualmente riservare il diritto di partecipazione a chi impiega soggetti svantaggiati o con disabilità. Poiché comporta la scelta di procedere a un affidamento riservato, è importante che la stazione appaltante utilizzi tale facoltà nel rispetto dell'art. 30 del D.lgs. 50/2016 che invita a utilizzare tale

⁷ In alcuni casi sono gli stessi Comuni a richiedere un flusso economico di ritorno dall'affidamento del servizio, con il quale sostenere progetti di solidarietà territoriale direttamente implementati dalle Amministrazioni. In questi casi, se la stazione appaltante non è direttamente il Comune, è bene prevedere (richiedere) forme di garanzia sull'uso solidale delle risorse da parte delle stesse amministrazioni.

opzione garantendo di non ledere gli interessi dei partecipanti né limitare la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici. In ogni caso, proprio per evitare conflittualità con i principi di non esclusione e massima partecipazione di cui all'art. 30, sarebbe opportuno che eventuali richieste su soggetti svantaggiati o con disabilità riguardassero l'organico impiegato per i servizi oggetto di appalto e non l'intero organico del soggetto appaltatore, anche in modo da consentire una ricaduta positiva direttamente nel territorio di riferimento del servizio e un impegno dei concorrenti a confrontarsi sul piano di uno sforzo comparabile sia per dimensione del progetto sia per dimensioni e diffusione territoriale dei soggetti partecipanti. La percentuale di impiego effettivo di soggetti svantaggiati nei servizi oggetto d'appalto dovrebbe riguardare l'intera durata dell'appalto e costituire vincolo contrattuale.

In questo senso, se si ritiene importante associare al servizio un contenuto solidale declinato nell'occupazione di lavoratori svantaggiati è consigliabile:

- attribuire un adeguato riconoscimento all'occupazione specifica, sul cantiere di servizio, di una quota di lavoratori svantaggiati *almeno* equivalente del 30% delle ore di lavoro ipotizzate nell'attività. Questa formula richiede lo sforzo minimo indicato ma non premia impieghi più intensivi di personale svantaggiato perché non si vuole in alcun modo limitare l'efficienza potenziale del servizio e la soglia indicata pare essere la più equilibrata;
- attribuire un adeguato riconoscimento all'utilizzo di programmi di lavoro protetti che favoriscano una tutela e un inserimento di qualità ai lavoratori impiegati per la quota di attività di cui al punto precedente (questa opzione consente di esporre e prevedere comportamenti e modelli organizzativi declinabili sotto il profilo della qualità - nei loro componenti di garanzia, di formazione, di inclusione - e come tali possono accedere a valutazioni di merito graduabili in ragione della bontà del singolo progetto). Qualora la gara riguardi il ciclo integrato, si suggerisce di valutare con attenzione l'opportunità di estendere tale previsione anche alle attività di trattamento, fase nella quale sono previste maggiori abilità e competenze.

Con riferimento alla previsione di un supporto economico a Progetti socio assistenziali o benefici indicati nel Bando di Gara dalla stazione appaltante o proposti (e opportunamente illustrati e motivati) dal concorrente, si ritiene importante che:

- le stazioni appaltanti vigilino sull'effettivo rispetto degli impegni presi, obbligando l'appaltatore assegnatario a dimostrare l'avvenuta realizzazione o l'avvenuto sostegno/finanziamento dei progetti dichiarati in sede di gara (facendo attenzione a che la rendicontazione riguardi esclusivamente le attività realisticamente finanziabili ed effettivamente realizzate con i margini economici relativi al servizio oggetto di gara);
- il progetto di solidarietà proposto dal/assegnato all'operatore affidatario del servizio sia incluso nella campagna informativa, da ideare e realizzare in stretta armonia con le indicazioni dell'Ente Appaltante, con l'obiettivo di informare e sensibilizzare i cittadini sui temi della raccolta differenziata della frazione tessile e dei vantaggi non solo ambientali ma anche sociali ad essa associati.

Nell'ipotesi in cui la presentazione del Progetto di solidarietà si configuri come elemento premiante dell'offerta, è opportuno che:

- esso abbia ad oggetto proposte/progetti tecnici concreti e attuabili o anche già attivi (ad esempio mense e ricoveri per indigenti) completi di strumenti di reportistica che restituiscano annualmente alla stazione appaltante l'andamento delle attività sostenute;
- la descrizione dei progetti venga valutata in funzione:

- dei relativi obiettivi in termini sociali (target utenze sensibili, ecc.);
- del livello di cantierabilità degli stessi (per esempio allegando eventuali accordi formali con associazioni che permettano di desumere la tempistica di realizzazione dell'intervento);
- dell'accuratezza della loro descrizione e delle modalità di restituzione dei dati offerti.

Nell'assegnazione del punteggio a progetti solidali la stazione appaltante può inoltre valutare il valore economico, l'utilità sociale e i risultati ottenuti da progetti analoghi già realizzati dal proponente, sulla base di indicatori oggettivi utili a stabilire la qualità dei progetti sociali.

In questo senso il contributo economico ai progetti è, forse, il parametro più oggettivo. In caso di utilizzo di questo criterio il Bando dovrà esprimere l'unità di misura dell'offerta, in modo che le proposte risultino comparabili.

Si ritiene inoltre utile precisare che possibili criteri afferenti alla sfera della solidarietà possono riguardare anche:

1. l'affidamento del servizio;
2. l'utilizzo che (in fase di esecuzione del servizio) viene fatto dei contenuti solidali;
3. le modalità con cui la finalità solidale viene garantita e rendicontata.

Poiché al di là dell'utilizzo o meno dell'argomento solidale e del tipo di criteri utilizzati per la selezione delle offerte, la stazione appaltante ha il compito di garantire massima trasparenza e coerenza tra criteri e modalità d'affidamento, modalità di esecuzione del servizio e risultati perseguiti e raggiunti, si ritiene importante evidenziare alcuni aspetti:

- laddove consentite dalla legge, le gare che prevedono una forte pressione sul prezzo (ad esempio attraverso il metodo di aggiudicazione "al massimo rialzo") difficilmente lasciano margini a progetti di solidarietà⁸. In questo caso è importante che la stazione appaltante non preveda l'utilizzo dell'argomento solidale e vigli sul suo improprio utilizzo da parte dell'appaltatore;
- in caso di utilizzo di criteri solidali, è opportuno attribuire a questo aspetto un peso equilibrato, tale da poter correttamente "pesare" nell'attribuzione dei punteggi;
- in caso di utilizzo di criteri solidali, è opportuno evitare che essi siano troppo banali e pertanto facilmente raggiungibili da tutti i concorrenti, che si vedrebbero così riconoscere il medesimo punteggio "sterilizzando" la competizione sugli aspetti solidali e riducendo di fatto la selezione agli altri aspetti.

3.4.1 Utilizzo dei contenuti solidali e altri aspetti comunicativi

Occorre innanzitutto ricordare che è compito della stazione appaltante curare direttamente o vigilare rigorosamente sul layout del servizio, inteso come "vestizione" dei contenitori utilizzati con messaggi e pittogrammi adeguati ed espliciti e, soprattutto, sui contenuti della campagna di comunicazione alla quale potrà essere demandata la qualificazione ambientale e solidale degli obiettivi individuati.

Si ricorda in proposito come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel Provvedimento n. 26164 abbia denunciato l'utilizzo strumentale dei contenuti solidali:

«[...] l'attività di raccolta e smaltimento di indumenti usati è un'attività con finalità commerciale, mentre le scritte apposte sui cassonetti prospettano ai consumatori una diversa finalità, di natura caritatevole, nascondendo in tal

⁸ Il meccanismo del massimo rialzo tende a erodere tutta la marginalità economica sfavorendo gli operatori che hanno una finalità solidale.

modo la vera natura economica. In tal modo, pertanto, si crea confusione nei consumatori circa l'effettiva finalità per cui viene svolta l'attività di raccolta di indumenti».

Alla luce di quanto detto, per evitare qualsiasi ambiguità sui contenuti del servizio, si ritiene opportuno che:

- per le gare che prevedono una forte pressione sul prezzo, i contenitori utilizzati dall'aggiudicatario non rechino richiami a inesistenti scopi sociali;
- il concetto di "raccolta rifiuti" sia chiaramente presente nella vestizione grafica dei contenitori e nell'eventuale campagna di comunicazione, senza però essere l'unico elemento visibile, al fine di incentivare conferimenti di tessuti di buona qualità;
- sia prestata la massima attenzione al fatto che i contenuti solidali siano chiari, corretti nella declinazione, concreti e verificabili;
- si affermi senza sottintesi che l'essenza del servizio è la raccolta di rifiuti e non una forma alternativa di donazione.

Infine, si ritiene importante approfondire un maggiore sforzo comunicativo per spiegare le ragioni per le quali non è più possibile garantire le finalità solidali del servizio esclusivamente attraverso la "donazione" diretta di indumenti, ma sempre più spesso si rende necessario (in primis alla sostenibilità economica del servizio stesso) vendere il materiale raccolto ed eventualmente utilizzare parte del gettito per sostenere attività di carattere solidale.

3.5 PROPOSTE MIGLIORATIVE DEL SERVIZIO

Si propongono, a titolo esemplificativo e non esaustivo, alcune possibili iniziative che possono essere oggetto di proposte migliorative del servizio:

- a) Soluzioni a sviluppo dell'efficienza ambientale e della sicurezza delle persone e dei lavoratori nella fase della raccolta e del trasporto dei rifiuti. Si segnalano a titolo di esempio:
 1. utilizzo di contenitori – se non forniti dalla Stazione Appaltante – realizzati con forme arrotondate per limitare i danni da contatto;
 2. introduzione di sistemi di svuotamento dei contenitori che migliorino le condizioni di sicurezza degli addetti alla raccolta.
- b) Indicazione dei criteri di individuazione degli impianti presso i quali saranno conferiti i rifiuti raccolti (ad esempio: caratteristiche tecniche, logistica della gestione, dimensioni, distanza dal territorio servito, impatti sulla viabilità interessata, ecc.) e le ricadute per l'ambiente e la salute. I Criteri indicati assolveranno all'esigenza di dimostrare l'attenzione alla tutela ambientale, che si traduce anche in opportune scelte organizzative e saranno apprezzate in ragione della qualità complessiva e non di aspetti singoli e specifici.
- c) Partecipazione ad accordi di programma o altre forme di collaborazione strutturata con il sistema degli operatori dell'usato in senso lato che consenta di massimizzare l'avvio a riutilizzo del materiale raccolto e preparato per il riutilizzo, in ragione della qualità intrinseca dello stesso, nel segno della più ampia trasparenza e verificabilità.
- d) Percorsi di tirocinio finalizzati all'inserimento lavorativo in collaborazione con i servizi sociali della stazione appaltante e/o dei Comuni di riferimento.

4. CRITERI PER IL DIMENSIONAMENTO E LA VALUTAZIONE DELLA BASE D'ASTA

Questa Sezione descrive alcuni criteri potenzialmente utili al dimensionamento e alla valutazione dell'offerta economica.

- a) Qualora il Servizio da affidare sia ritenuto qualificabile da contenuti rilevanti in termini di sostenibilità ambientale e apporto sociale/solidale, il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 95 D.lgs. 50/2016) deve essere formulato in maniera che, in armonia con la filosofia del Codice, all'offerta economica non venga attribuito un peso che risulti di fatto "schiacciante" rispetto alle soluzioni tecniche e alle componenti solidaristiche. Per questa ragione, si ritiene consigliabile attribuire all'offerta economica un'incidenza massima di 10 punti su 100.
- b) In ogni caso, il metro di riferimento per la formulazione dell'offerta deve essere tale da evitare complessità di gestione nella verifica dei volumi in gioco e possibili manipolazioni dei dati con finalità elusive. Si consiglia a tal fine di evitare il ricorso a valorizzazioni "a peso" (€/kg) prevedendo invece che l'offerta economica sia formulata "a corpo" o "a cassonetto".
- c) Nell'ipotesi di valorizzazione "a cassonetto", si raccomanda di valutare attentamente il numero di cassonetti richiesti per l'esecuzione del servizio, soppesando i vantaggi della capillarità/visibilità e gli svantaggi della minore frequenza di svuotamento connessi a rapporti di conferimento inferiori a un cassonetto ogni mille abitanti serviti. L'esperienza suggerisce come ideale un rapporto cassonetti/abitanti serviti di 1/1500, ma anche valori vicini a 1/1100 – 1/1200 caratterizzano esperienze di eccellenza nel panorama nazionale.
- d) Si ritiene consigliabile evitare basi d'asta che possano risultare non sostenibili da parte degli operatori marginali (che spesso corrispondono con le piccole organizzazioni del territorio).
- e) Per appalti di durata medio/lunga (superiore ai due anni + uno) è consigliabile prevedere meccanismi di revisione dei prezzi fondati sul monitoraggio dei flussi in uscita dagli impianti di trattamento. È stato infatti riscontrato un trend peggiorativo della qualità del rifiuto tessile legato allo scadimento della qualità dei prodotti tessili immessi sul mercato, anche (e in alcuni casi soprattutto) in presenza di crescita dei volumi raccolti (cfr. *supra* capitolo "Peculiarità del settore"). Poiché il valore del servizio dato in appalto è strettamente connesso a quantità e qualità dei volumi in gioco, è importante per le stazioni appaltanti acquisire informazioni più dettagliate possibile sui flussi in uscita dagli impianti di trattamento (quantità e destino), sui canali di riutilizzo e i rispettivi prezzi e fatture. In questo senso il report (cfr. paragrafo 2.3) che, con cadenza almeno annuale, informa sulla quantità dei rifiuti raccolti e sulle diverse destinazioni (preparazione per il riutilizzo, distinto in "solidale" o "profit", riciclo, recupero di altro tipo e smaltimento) può essere uno strumento utile sia per la stazione appaltante (per un corretto ed equo dimensionamento della base d'asta) sia per gli operatori che effettuano il servizio, che avrebbero maggiori possibilità di negoziare eventuali riduzioni delle quote da riconoscere alle stazioni appaltanti in caso di evidente calo della qualità del tessile raccolto e del suo valore di mercato⁹.

⁹ L'analisi del mercato evidenzia un quadro fluttuante che potrebbe anche non rendere sostenibile la stessa remunerazione della stazione appaltante da parte dell'operatore. Con riferimento a contratti di durata superiore ai 24 mesi è quindi utile tenere sotto controllo la tenuta economica del sistema per valutare con maggiore attenzione eventuali richieste di variazione al ribasso del contributo da destinare alla stazione appaltante.

4.1 DETERMINAZIONE DELL'IMPORTO A BASE DI GARA

Si presenta di seguito una modalità per determinare l'importo a base di gara e valutare le offerte. Tale modalità si basa sulla suddivisione del servizio, ai soli fini della contabilizzazione, in due diverse prestazioni (A e B):

- A. raccolta differenziata, trasporto e (solo in caso di ciclo integrato) trattamento dei rifiuti urbani EER 20.01.10 (indumenti usati) e EER 20.01.11 (prodotti tessili);
- B. vendita del materiale ottenuto dal recupero dei rifiuti urbani EER 20.01.10 (indumenti usati) e EER 20.01.11 (prodotti tessili);

Mentre la prestazione (A) costituisce una componente di costo, la prestazione (B) costituisce una componente di ricavo. Tenere contabilmente distinte queste componenti può aiutare a:

- determinare con maggiore oggettività i costi effettivi dei servizi perché "al netto" dei ricavi della valorizzazione del materiale;
- monitorare meglio l'entità e l'evoluzione della componente di ricavo perché, se resa indipendente dai costi, può essere messa più facilmente in relazione all'effettiva qualità e valore di mercato dei materiali.

La prestazione (A) rappresenta quindi il costo, che va quantificato (a corpo o a cassonetto) per il periodo di durata contrattuale tenendo conto di elementi come il dimensionamento del servizio (numero dei cassonetti, frequenze di raccolta ecc.), la proprietà dei cassonetti (ad es. se forniti dalla stazione appaltante i costi di ammortamento tecnico vanno aggiunti al costo del servizio), il costo dell'eventuale trattamento ecc.

La prestazione (B) rappresenta invece l'elemento di ricavo. Anche esso va quantificato per il periodo di durata del contratto. A tal fine si suggerisce di far riferimento al prezzo medio di mercato rilevato almeno nei 6 mesi precedenti l'emissione del bando¹⁰.

A questo punto l'importo a base di gara potrebbe essere calcolato sulla base del seguente algoritmo: Valorizzazione attesa del materiale raccolto {[*riferimento al prezzo medio di mercato rilevato nei 6 mesi precedenti l'emissione del bando*] - [costo del servizio di cui alla prestazione (A)]} * V% (Valore percentuale) Si consiglia un valore percentuale di V compreso nel range 20-30 % in considerazione dell'importanza del servizio in affidamento e delle caratteristiche dei potenziali concorrenti:

| | | | | |
|---|---|--|---|---------|
| (RICAVI STIMATI) | - | (COSTI) | X | 20-30 % |
| (Prezzo medio di mercato rilevato nei 6 mesi precedenti l'emissione del bando) * (Quantitativi di raccolta stimati) | | Costo del servizio di cui alla prestazione (A) | | |

Il valore ottenuto sarà quello soggetto a offerta e per il quale andrebbero ammesse esclusivamente offerte al rialzo (espresse in valore percentuale o in valore assoluto).

Inoltre, in accordo con il punto e) del paragrafo precedente, potrebbe essere previsto che, per appalti di durata medio/lunga (superiore ai 2 anni +1), dopo i primi 24 mesi di attività il valore di riferimento dell'offerta di cui alla prestazione (B) possa essere ritoccato su richiesta dell'appaltatore, in ragione di una riduzione (valore percentuale da definire) del prezzo medio di mercato dei rifiuti tessili. All'operatore spetterebbe ovviamente l'onere di dimostrare la variazione delle condizioni di mercato producendo le fatture attive e

¹⁰ Purtroppo, a differenza di altri materiali, non esiste un "borsino" dei prezzi che registri almeno a livello nazionale l'andamento delle quotazioni sul mercato dei rifiuti costituiti da indumenti e accessori d'abbigliamento usati, in funzione della qualità e della destinazione. Per questo, nella valutazione del prezzo di mercato il gestore non potrà che riferirsi alla sua esperienza diretta o indiretta.

passive (ovvero riferite sia alla cessione del materiale che allo smaltimento della frazione non valorizzabile) almeno degli ultimi 12 mesi e da cui si abbia evidenza delle mutate condizioni di mercato.

Grazie alla garanzia di copertura dei costi, tale metodo assicurerebbe l'equilibrio economico delle gestioni consentendo sia alla stazione appaltante sia agli appaltatori di concentrarsi sulla qualità del servizio.