

Linee guida per
l'affidamento del servizio
di raccolta e avvio a
recupero degli
indumenti usati
(Cod. EER. 20.01.10 - 20.01.11)



UTILITALIA

PREMESSA**MOTIVAZIONI E SCOPI****PECULIARITÀ DEL SETTORE****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. STRUMENTI DI QUALITÀ, CONTROLLO E AUTOTUTELA
- 2.4. IMPEGNI RELATIVI ALLA TRACCIABILITÀ DEI FLUSSI E ALLA TRASPARENZA DELLA FILIERA
- 2.5. 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. COMPLIANCE CON LE NORME AMBIENTALI ASSUMENDO ATTEGGIAMENTI MIGLIORATIVI

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

- 4.1. DETERMINAZIONE DELL'IMPORTO A BASE DI GARA

PREMESSA

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.

MOTIVAZIONI E SCOPI

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, spesso, 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

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.

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 chi affida questo servizio e ha rapporti diretti con cittadini ha ritenuto importante fornire alcune indicazioni che aiutino a:

1. selezionare operatori onesti, efficienti e trasparenti;
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 avvio a recupero 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.

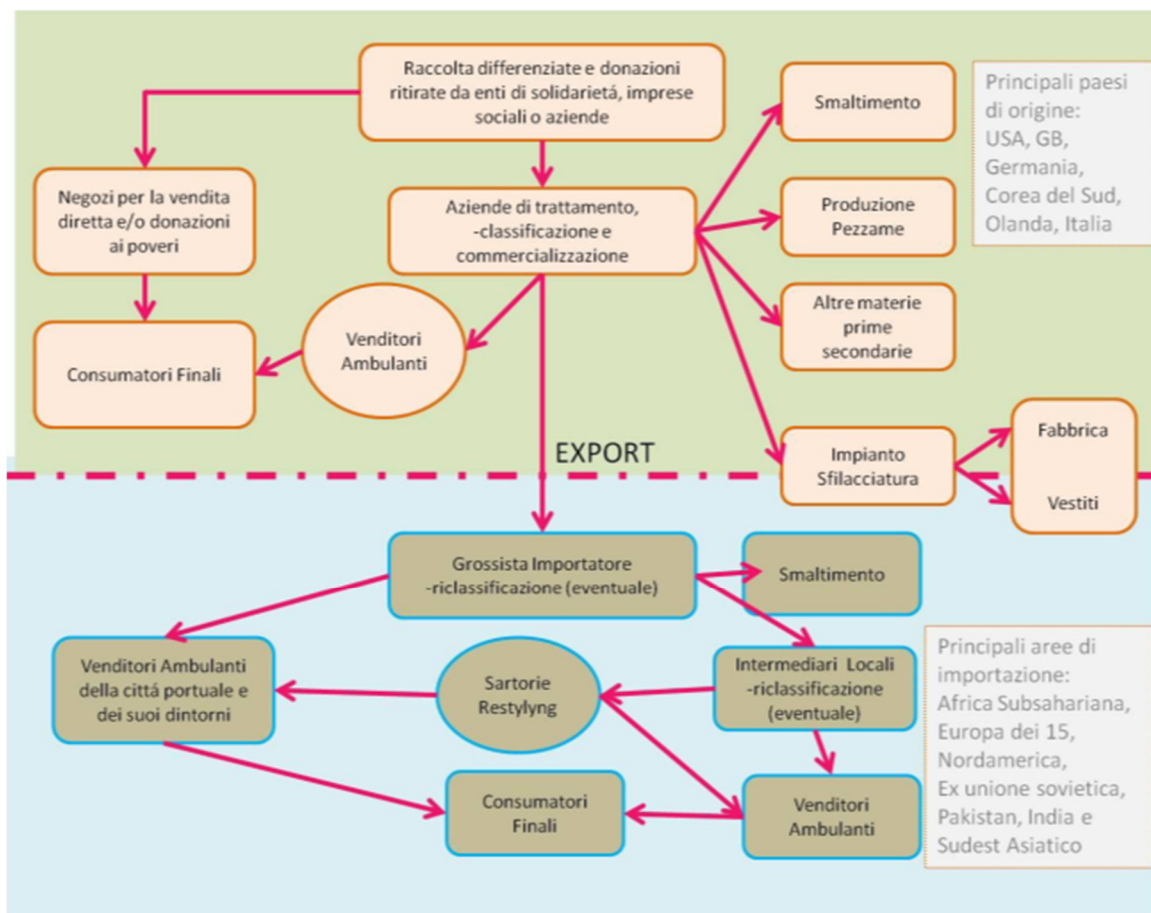
I bandi di gara rappresentano infatti il principale e forse l’unico strumento a disposizione che Comuni e aziende di raccolta hanno per offrire le maggiori garanzie possibili in termini di tracciabilità, trasparenza, legalità, sostenibilità e solidarietà della filiera. Uno strumento che per la sua natura non può certo risolvere tutte le criticità della filiera ma che, forse, può 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 “moralizzare” le filiere, 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.

PECULIARITÀ DEL SETTORE ²

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 ad 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, mediante gara o affidamento diretto nei casi consentiti;

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.

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;
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 riutilizzabile, che può avvenire in Italia o all'estero;
7. il recupero o riciclo delle frazioni non idonee al riutilizzo, sia in Italia che all'estero;
8. lo smaltimento di ciò che non può essere riutilizzato o recuperato/riciclato (rifiuto).

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.

Inoltre, 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. Una novità che, secondo il rapporto "Italia del Riciclo 2018" porterà a due conseguenze: la prima sarà la riorganizzazione dell'intera filiera secondo il criterio della Responsabilità Estesa del Produttore. La seconda sarà l'"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".

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 guerre civili 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

³ 550.000 tonnellate nel 2017 secondo UN Comtrade.

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.

Le presenti 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 e parametri 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.

Gli aspetti organizzativi, di frequenza, gli obiettivi e standard di servizio, nonché gli aspetti esecutivi dovranno essere indicati in idonea sezione dedicata alla "descrizione del servizio" nel Capitolato Speciale d'Appalto, pertanto non saranno oggetto di standardizzazione nell'ambito delle presenti linee guida.

Si evidenzia, altresì, che al momento del subentro del nuovo operatore, è compito della stazione appaltante ottenere la liberazione delle aree destinate al posizionamento dei cassonetti dedicati alla raccolta, attraverso gli opportuni strumenti attuativi (quali ad esempio ordinanza del Sindaco).

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);
- 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.

Poiché 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/smaltimento, commercializzazione dei prodotti che hanno cessato di essere rifiuto), si suggerisce alle stazioni appaltanti di valutare la possibilità di prevedere, tra i requisiti, l'inesistenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 80 del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 anche in capo ai soggetti giuridici proprietari o gestori degli impianti di trattamento indicati in fase di offerta dal soggetto che partecipa alla gara. Cfr. *infra* punto 1.4 lettera c)

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.

Ognuno dei requisiti indicati è dimostrato mediante la presentazione, in fase di offerta, della specifica documentazione in originale o copia autenticata a norma di legge. Per la comprova dell'iscrizione in registri e albi per i quali non esista un collegamento diretto con il sistema AVCpass, il Concorrente inserisce la relativa documentazione nel sistema AVCpass.

- c) nomina di un Responsabile Tecnico Gestione Rifiuti in possesso dei requisiti professionali di cui al D.M. n. 120/2014.

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 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 – 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, la richiesta potrebbe essere modulata anche in funzione del rilievo 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.

Inoltre, in considerazione della dimensione spesso modesta dei partecipanti alle gare per il servizio di Raccolta, Trasporto e recupero di rifiuti tessili, si può prevedere che in fase di partecipazione il requisito sia oggetto di auto-dichiarazione, dovendo poi essere certificato prima della definitiva aggiudicazione

2. Aver avviato a recupero nell'ultimo triennio, direttamente o tramite impianti terzi (R 13), 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. 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, eventualmente anche da acquisire in fase di esecuzione. 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;
- uno o più idonei impianti di “recupero” (R3), autorizzati per quantitativi coerenti con quelli oggetto della gara.

Il rispetto di questi requisiti può essere dimostrato dall'offerente, in fase di offerta, con la presentazione di una dichiarazione di disponibilità (attestazione della titolarità o della gestione, contratti o lettere d'impegno) degli impianti che verranno utilizzati.

La dichiarazione dovrà essere corredata da:

- dichiarazione (sottoscritta dal Legale Rappresentante del/degli impianto/i di prima destinazione del rifiuto) che a carico della propria Impresa, nei propri confronti e nei confronti dei soggetti di cui all'art. 80, comma 3 D.Lgs. 50/2016 e s.m.i., non sussistono le condizioni di cui all'art. 80 D.Lgs. 50/2016 e s.m.i. (motivi di esclusione);
- 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. 15, inerenti ogni impianto indicato in sede di gara 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. fideiussioni). 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 in apposita sezione del bando 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 degli impianti di destino indicati;
- in caso di sostituzione di uno o più degli impianti (non causata dall'appaltatore e debitamente motivata), di formulare alla stazione appaltante espressa richiesta, corredata dalla documentazione necessaria a comprovare il rispetto dei requisiti da parte del nuovo impianto.

Per conseguire una completa tracciabilità dei flussi è infine importante affiancare all'indicazione degli impianti di recupero (per i quali si chiede di certificare la disponibilità) quella degli impianti di smaltimento finale (cfr. *infra* sezione 2.4).

L'individuazione di questi requisiti ha l'obiettivo di responsabilizzare i vari operatori della filiera. In questo caso si tratta di acquisire garanzie sul fatto che i flussi 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.

Trova qui una prima declinazione il principio secondo cui la raccolta non deve essere “deresponsabilizzata” rispetto a ciò che avviene nelle fasi successive.

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

2.1 REQUISITI TECNICI E AMBIENTALI RELATIVI A MEZZI E ATTREZZATURE

- a) Ai fini del rispetto dei Criteri Minimi Ambientali adottati con D.M. 13/02/2014⁴, si suggerisce di prevedere che almeno il 30% degli automezzi siano dotati di motorizzazione classificata in categoria non inferiore ad EURO 5⁵ 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. 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 un'attrezzatura 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 si ritenesse questa ultima condizione eccessivamente discriminante, è possibile trasferirne la previsione nell'ambito dei criteri premianti, valorizzandone comunque il possesso e orientando in senso positivo il "sistema competitivo".

- b) 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.
- c) 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 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.

⁴ 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 in occasione della revisione del D.M. 13/02/2014.

⁵ 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).

2.2 REQUISITI DI QUALIFICAZIONE TECNICA – PROFESSIONALE

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, 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.

2.3 STRUMENTI DI QUALITÀ, CONTROLLO E AUTOTUTELA

Si tratta di strumenti che dimostrano l'impegno ad adottare e migliorare le forme di controllo e di 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:

L'adozione di strumenti di prevenzione dei reati quale un adeguato Modello di Organizzazione ai sensi del D. Lgs. 08 giugno 2001, n. 231.

Nella consapevolezza dell'opportunità di mantenere un'attenzione particolare anche alla semplicità procedurale, al fine di non rendere eccessivamente ed ingiustificatamente onerose le attività di gara, si ritiene di suggerire che l'adozione del modello 231 possa essere considerato un criterio **premiante** per bandi di gara le cui quantità previste siano **inferiori alle 1000 t.**

2.4 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. Riutilizzo (distinto in "solidale" o "profit")
2. Riciclo;
3. Recupero di altro tipo;
4. Smaltimento.

Per quanto concerne lo smaltimento e il recupero energetico, oltre all'indicazione degli impianti utilizzati dovrà essere fornita copia delle fatture da dove risulti evidenza delle quantità oggetto dei conferimenti, ovviamente al netto della riservatezza commerciale sulle quotazioni di prezzo.

Anche in questo caso il principio è che la raccolta deve in qualche modo porsi il problema delle fasi successive che riguardano il trattamento e la valorizzazione economica. La raccolta differenziata della frazione tessile deve essere finalizzata alla massimizzazione della quota che, a valle delle operazioni di selezione e igienizzazione (preparazione per il riutilizzo), può essere effettivamente riutilizzata. Deve pertanto garantire elevati livelli qualitativi ottenibili solo raccordando le fasi di raccolta, preparazione per il riutilizzo e vendita. La raccolta "deresponsabilizzata" dalla successiva valorizzazione economica comporta la rinuncia all'obiettivo di massimizzazione del riuso e la trasformazione di un'opportunità in costo.

In secondo luogo, 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, l'aumento della quota inviata a smaltimento può essere un fattore che può giustificare l'incremento dei costi di gestione del materiale, e viceversa).

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.

2.5 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.

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 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) adozione di certificazioni formali sul Bilancio;
- b) adozione di un sistema di gestione della sicurezza e della salute dei lavoratori quale un'adeguata certificazione ISO 45001 (*Sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro – Requisiti e guida per l'uso*);
- c) adozione di strumenti di rendicontazione, concreti ed efficaci, sulla filiera emessi da Società di Certificazione accreditate. Esistono esempi lodevoli di tali sistemi e non necessariamente sono caratterizzati da oneri eccessivi;
- d) 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, Certificazione di Bilancio, Certificazione di Qualità 37001 per la prevenzione della corruzione), e agli altri concorrenti punteggi proporzionali alla quantità di documentazione presentata;
- e) 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 relative agli aspetti autorizzativi e di tracciabilità che costituiscono invece requisiti.

Perché l'argomento della responsabilità di filiera non sia né venga considerato una barriera d'accesso per escludere operatori piccoli e non integrati, sarebbe utile indicare che garanzie e oneri certificativi non siano da considerare ad esclusivo carico dell'operatore della raccolta, ma anche (o soprattutto, a seconda dei casi) a carico di intermediari o degli impianti di recupero (che normalmente hanno economie di scala che consentono maggiori sforzi rispetto a un operatore micro).

A questo punto, forti dei vincoli di gara, gli operatori della raccolta non dovrebbero avere problemi a richiedere ai loro clienti elementi di garanzia e certificazioni. In tale ambito si inseriscono le informazioni

del MUD (Modello Unico di Dichiarazione Ambientale) dei soggetti titolari dell'R3, da utilizzare ai fini della valutazione di coerenza con autorizzazioni e volumi avviati a trattamento.

Alla certificazione degli impianti, quale criterio premiale, 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).

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'estero⁶;
3. realizzando un mix di entrambe le precedenti opzioni.

Con riferimento l'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 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 Piani 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).

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;

⁶ 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.

- 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 di rifiuto 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:

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:

- 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 solidarietà⁷. In questo è importante che la stazione appaltante non preveda l'utilizzo dell'argomento solidale e che 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;

⁷ Il meccanismo del massimo rialzo tende a erodere tutta la marginalità economica sfavorendo gli operatori che hanno una finalità solidale.

- in caso di utilizzo di criteri solidali, è opportuno evitare che essi siano troppo banali, così da assegnare a tutti i partecipanti lo stesso punteggio, riducendo di fatto la selezione al solo aspetto economico.

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 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 è oramai 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 COMPLIANCE CON LE NORME AMBIENTALI ASSUMENDO ATTEGGIAMENTI MIGLIORATIVI

Nell’ambito degli aspetti che possono essere oggetto di proposte migliorative si suggerisce di:

- a) Valorizzare 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 misurazione del riempimento dei contenitori per pianificare i ritiri/svuotamenti in ragione dell'effettiva necessità con conseguente minor impatto ambientale;
 3. introduzione di sistemi di svuotamento dei contenitori che migliorino le condizioni di sicurezza degli addetti alla raccolta.
- b) Richiedere e valutare positivamente l'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) Indicare la 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.

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 n° 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 troppo elevate, 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. 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. sezione 2.4) che, con cadenza almeno annuale, informa sulla quantità dei rifiuti raccolti e sulle diverse destinazioni (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) che 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 mercato⁸.

⁸ 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 che le stazioni appaltanti hanno per determinare l'importo a base di gara e valutare le offerte. Tale modalità si basa sulla suddivisione dell'appalto, ai soli fini della contabilizzazione, in due diverse prestazioni (A e B):

A. raccolta differenziata e trasporto dei rifiuti urbani EER 20.01.10 (indumenti usati) e EER 20.01.11 (prodotti tessili);

B. avvio a recupero dei rifiuti urbani EER 20.01.10 (indumenti usati) e EER 20.01.11 (prodotti tessili);

Mentre la prestazione (A) costituisce per la stazione appaltante 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 del servizio 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) ecc.

La prestazione (B) rappresenta invece l'elemento di ricavo per la stazione appaltante. 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 bando.

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 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 che agli appaltatori di concentrarsi sulla qualità del servizio.