



## **COMUNE di LUNGAVILLA**

### **RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA PER L'EPLETAMENTO DEL SERVIZIO DI RACCOLTA, TRASPORTO ED AVVIO A RECUPERO/TRATTAMENTO DI RIFIUTI SOLIDI URBANI E DEI SERVIZI DI IGIENE AMBIENTALE**

(Relazione resa ai sensi del combinato disposto dell'art. 34, comma 20, del DL 18 ottobre 2012, n.179 e dell'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.)

1 - PREMESSA

2 - QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

2.1. La natura del servizio di igiene ambientale

2.2. L'Organizzazione del servizio di igiene ambientale

2.3. L'Organizzazione del servizio di igiene ambientale in Lombardia

2.4. L'affidamento del servizio da parte del singolo Comune

3 - LA DEFINIZIONE DEI CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE

4 - SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO

5 - L'EROGAZIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI NEL TERRITORIO DI RIFERIMENTO

5.1. Adesione al modello "in house": sussistenza dei requisiti oggettivi

5.2. Adesione al modello "in house": sussistenza dei requisiti soggettivi

6 - INDIVIDUAZIONE DELL'ENTE AFFIDANTE, DEL GESTORE DEL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE

7 - L'ANALISI DELL'ECONOMICITÀ DELLA GESTIONE OPERATA CON RIFERIMENTO ALL'INTERO SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE AMBIENTALE

8 - L'ASSENZA DI COMPENSAZIONI ECONOMICHE

9 - INFORMAZIONI DI SINTESI

10 - SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

## 1 – PREMESSA

Il recente D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, ha introdotto una serie di disposizioni normative volte al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare, all'articolo 14 comma 3 è prevista, riguardo alla scelta della modalità di gestione di un servizio, la redazione di una relazione in capo all'ente affidante i cui contenuti sono meglio descritti nella seguente Sezione A "Normativa di riferimento".

Il suddetto Decreto ha inoltre abrogato l'art.34, co. 20, del D.Lgs. 18 ottobre 2012 n.179 che prevedeva la redazione di un'apposita relazione "...che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste".

Per la redazione della relazione art.34, co. 20, del D.Lgs. 18 ottobre 2012 n.179 il Ministero per lo Sviluppo Economico ha predisposto uno schema tipo per facilitare la compilazione ed un Vademecum.

Vista la recente normativa introdotta dal D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 e non essendo ancora consolidata una prassi e una giurisprudenza al riguardo, si precisa come nota metodologica che nel redigere la presente relazione si è voluto comunque uniformare la presente relazione allo schema tipo predisposto dal Ministero e relativo Vademecum integrando le novità previste dal D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. In particolare nel suddetto Vademecum si evidenzia che la scelta della modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- conformità ai requisiti previsti dalla disciplina europea;
- efficacia rispetto alle finalità di interesse generale degli enti territoriali;
- efficienza ed economicità nell'erogazione dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; - qualità del servizio.

È dunque in riferimento a tali obiettivi che la scrivente predispone la presente Relazione per motivare le proprie decisioni e per garantirne la coerenza rispetto alla disciplina europea. In ottemperanza agli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dal D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 art.31, la relazione viene pubblicata sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'ANAC.

Oggetto della presente relazione è l'esecuzione del servizio di gestione dei rifiuti urbani con ridotto impatto ambientale in un'ottica di ciclo di vita, ai sensi del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (PAN GPP) e del Decreto del Ministero della Transizione Ecologica (MITE) del 23 giugno 2022 "Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della pulizia e spazzamento e altri servizi di igiene urbana, della fornitura di contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani, della fornitura di veicoli, macchine mobili non stradali e attrezzature per la raccolta e il trasporto di rifiuti e per lo spazzamento stradale" (G.U. n. 182 del 5 agosto 2022) ed in riferimento al Decreto Ministeriale n.115 del 20 aprile 2017 recante "Criteri per la realizzazione da parte dei Comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani".

Il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani è gestito dal Comune di Lungavilla mediante affidamento *in house* alla società A.S.M. Voghera S.p.A., con sede a Voghera in via Pozzoni n. 2 con p.i. – c.f.: 01429910183 ai sensi della deliberazione C.C. n. 17 in data 06/05/2017 e Contratto sottoscritto in data 21/02/2020, registrato il 04/03/2020 rep. 598/2020, con decorrenza dal 01/06/2017 prevede la durata di anni cinque (31/05/2022).

Il suddetto contratto è stato prorogato:

- con Determinazione n. 76/2022 del 27/05/2022 si è disposta la proroga di mesi sei (fino al 30/11/2022), agli stessi patti e condizioni del contratto in essere;
- con Determinazione n. 174/2022 del 30/11/2022 si è disposta la proroga di mesi tre (fino al 28/02/2023), agli stessi patti e condizioni del contratto in essere;
- con Determinazione n. 42/2023 del 01/03/2023 si è disposta la proroga di mesi tre (fino al 31/05/2023), agli stessi patti e condizioni del contratto in essere;
- con Determinazione n. 100/2023 del 29/05/2023 si è disposta la proroga di mesi uno (fino al 30/06/2023), o comunque fino all'affidamento del servizio, agli stessi patti e condizioni del contratto in essere;

Il Decreto Legge 18/10/2012, n.179 *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese* (Pubblicato in G.U. n.245 del 19 Ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 - In vigore dal 20 Ottobre 2012), all'art. 34 (Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti, i servizi pubblici locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni), comma 13 prevede quanto segue: "Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

In termini di contenuti specifici, quindi la presente relazione:

- dà atto della natura di servizio pubblico di rilevanza economica del ciclo dei rifiuti;
- individua quale sia l'ente affidante;
- definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
- dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;

## **2 - QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

### **2.1. La natura del servizio di igiene ambientale**

2.1.1. La nozione di "servizio di igiene ambientale" è desumibile dall'art. 183, c. 1, l. n), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (c.d. Codice dell'ambiente), venendo ivi definita come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento.

2.1.2. Al riguardo, è del tutto consolidato l'orientamento che considera il servizio in questione in termini di servizio pubblico locale e, nello specifico, quale servizio a rilevanza economica, tenuto conto della struttura

dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico-organizzativi e, soprattutto, della disciplina normativa a esso applicabile.

Come riconosciuto dai magistrati contabili, «la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica (Consiglio di Stato, Sez. V, 03/05/2012 n. 2537), in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio (cfr. art. 238 d.lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 d.lgs. n. 22/1997)» (C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 27 giugno 2013, n. 263; conf. Id., parere del 17 gennaio 2014, n. 20).

La suddetta qualificazione del servizio di igiene ambientale risulta confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha avuto occasione di occuparsi del tema (*ex multis*: Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537), pure in relazione all'ipotesi in cui l'Amministrazione, invece della concessione, stipuli un contratto di appalto (rapporto bilaterale, con versamento diretto da parte del committente), sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e che quest'ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Cons. St., sez. V, n. 2537/2012 cit.).

2.1.3. In ogni caso, proprio con riguardo all'attività in questione, il dibattito giurisprudenziale circa la natura di servizio pubblico locale a rilevanza economica in essa rintracciabile appare superato in considerazione del fatto che oggi è lo stesso impianto normativo – e, in particolare, il comma 1-bis dell'art. 3-bis, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella l. 14 settembre 2011, n. 148, introdotto dall'art. 34, c. 23, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella l. 17 dicembre 2012, n. 221, su cui v. infra – a qualificare le prestazioni di gestione dei rifiuti urbani in termini, appunto, di servizio pubblico locale a rilevanza economica “a rete”.

Si può quindi concludere che il ciclo dei rifiuti, trattandosi di servizio pubblico di rilevanza economica, deve essere oggetto di relazione ex art. 34, comma 20 del D.L. n. 179/2012 convertito in Legge n.221/2012.

## **2.2. Organizzazione del servizio di igiene ambientale**

2.2.1. Come appena evidenziato, il servizio di igiene ambientale risulta espressamente qualificato *ex lege* quale (i) servizio pubblico locale (ii) di rilevanza economica (iii) a rete.

Ciò determina significativi riflessi sull'organizzazione del medesimo. L'art. 3-bis, c. 1-bis, d.l. n. 138/2011, nel testo da ultimo modificato dall'art. 1, c. 609, lett. a), l. n. 190/2014, infatti, precisa che «*le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56*». Il c. 1 dell'art. 3-bis cit., richiamato dal successivo comma 1-bis, sopra testualmente riportato, si preoccupa, in particolare, di individuare le modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.

Più precisamente, la norma in questione imponeva alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano di “organizzare” lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, “definendo” il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, oltre che “istituendo o designando” gli enti di governo degli stessi, entro il 30 giugno 2012.

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

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

L'art. 3-bis in commento, infine, prevedeva, quale conseguenza sanzionatoria in caso di inadempienza delle Regioni al suddetto obbligo, quella dell'esercizio sostitutivo ai sensi dell'art. 8, l. n. 131/2003, a cura del Consiglio dei Ministri, con assolvimento da parte di quest'ultimo del compito di organizzare i servizi pubblici locali (compreso il servizio di igiene ambientale) in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei (c. 1, ultimo periodo).

2.2.2. Nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento non può omettersi di rilevare che, con riguardo al servizio di igiene ambientale, la gestione in forma associata in ambiti territoriali ottimali già risultava prevista dall'art. 200, d.lg. n. 152/2006, per quanto da tale disposizione fosse comunque consentito alle Regioni di adottare sistemi alternativi o in deroga al modello degli ambiti territoriali ottimali, purché in presenza di un piano regionale dei rifiuti idoneo a dimostrare la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici in materia (c. 7).

2.2.3. Il sopra delineato assetto regolatorio è stato di recente integrato dall'art. 13, d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2014, n. 15.

Tale norma, senza incidere direttamente sull'art. 3-bis, d.l. n. 138/2011: (i) ha fissato al 30 giugno 2014 il termine entro cui dovrà essere istituito o designato l'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale e, comunque, adottata la deliberazione di affidamento del servizio a rete; (ii) ha previsto l'esercizio del potere sostitutivo, questa volta da parte del Prefetto competente per territorio, nel caso di mancato adempimento degli obblighi di cui al punto (i) che precede; (iii) ha individuato la data del 31 dicembre 2014 quale termine entro cui il Prefetto dovrà provvedere, in caso di esercizio del potere sostitutivo sopra menzionato, agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento; (iv) ha infine prefigurato, in caso di mancato rispetto dei termini precedenti, la sanzione della cessazione alla data del 31 dicembre 2014 degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea.

La citata disposizione non si rivela d'immediata e completa perspicuità, e pone, anche per tale ragione, rilevanti problemi di coordinamento con l'art. 3-bis in precedenza illustrato, alla luce e nella prospettiva del quale dovrebbe pur sempre essere interpretata e applicata. Non può sfuggire, allora, che l'art. 3-bis, d.l. n. 138/2011, fissava, alla data del 30 giugno 2012, il termine per lo svolgimento di una duplice attività, in cui si concretizzava la "organizzazione" dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, e precisamente:

- a) la "definizione" del perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei,
- b) la "istituzione o designazione" degli enti di governo degli stessi; mentre l'art. 13, d.l. n. 150/2013, riferisce la rimessione in termini alla data del 30 giugno 2014 al duplice adempimento consistente:

- i) nella “istituzione o designazione dell’ente di governo dell’ambito territoriale ottimale”
- ii) nella “deliberazione di affidamento”.

In questa prospettiva, ferma restando l’inequivocabile volontà del legislatore di far sì che i servizi a rete siano gestiti in forma d’ambito avente dimensioni quantomeno provinciali, la norma sopravvenuta potrebbe essere letta, nel rapporto con la precedente, nel senso di consentire, alle Regioni e alle Province Autonome che abbiano rispettato la scadenza del 30 giugno 2012 per la definizione degli ambiti ottimali, la designazione degli enti di governo entro il 30 giugno 2014 (con obbligo per gli stessi di provvedere alla deliberazione di affidamento entro la medesima scadenza).

In tale contesto, l’esercizio dei poteri sostitutivi potrebbe giustificarsi in ragione della difficile accettabilità di una situazione locale in cui, essendosi provveduto alla perimetrazione dell’ambito ottimale, a livello della Provincia o di una più ristretta area territoriale, non si addivenga poi, in tempi rapidi, anche alla successiva istituzione, o designazione, dell’ente di governo competente, tra l’altro, alla scelta della forma di gestione e all’assunzione delle decisioni di affidamento e che qualora il legislatore avesse inteso rimettere in termini, fino alla data del 30 giugno 2014, anche per la definizione dell’attività di perimetrazione degli ambiti ottimali, lo avrebbe potuto dichiarare espressamente, essendogli noto, per averlo statuito appena due anni prima, che la “organizzazione” dei servizi pubblici locali a rete passa attraverso un PRIUS (logico-cronologico) consistente nella definizione degli ambiti ottimali e in un POST consistente invece nell’istituzione o designazione dell’ente di governo.

### **2.3. L’organizzazione del servizio di igiene ambientale in Lombardia**

Il Codice dell’Ambiente o TUA (d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152) fornisce, inoltre, alcuni criteri:

- che rilevano anche ai fini della scelta del modulo procedimentale in house per la scelta dell’affidamento;
- che devono orientare le scelte in merito alle modalità di gestione del servizio e al contenuto della prestazione.

In particolare, la gestione deve essere effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione dei soggetti coinvolti (art. 178) e nel rispetto della seguente gerarchia a) prevenzione, b) preparazione per il riutilizzo c) riciclaggio d) recupero di altro tipo, ad esempio, recupero di energia e) smaltimento (art. 179).

Inoltre, ai sensi dell’art. 182 bis del TUA, la gestione deve avvenire nel rispetto dei principi di autosufficienza attraverso il trattamento in ambiti ottimali e di prossimità al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico e della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti nonché utilizzando i metodi più idonei per la protezione dell’ambiente e della salute pubblica.

In attuazione dei compiti assegnati dall’art. 196 del d.lgs. 152/2006, Regione Lombardia con deliberazione G.R. 6408 del 23/05/2022 ha approvato l’aggiornamento del Programma Regionale per la gestione dei rifiuti (PRGR), comprensivo del programma regionale di bonifica delle aree inquinate (prb) e dei relativi documenti previsti dalla valutazione ambientale strategica (v.a.s) “piano verso l’economia circolare”. Il programma regionale costituisce attuazione dell’atto di indirizzo del Consiglio regionale n. XI/980 del 20/01/2020 in materia di programmazione della gestione dei rifiuti che contiene gli indirizzi e gli obiettivi che devono trovare esplicitazione nel programma, soprattutto rispetto a quelli che sono i principi della Economia Circolare dettati dalla Unione Europea. L’obiettivo sostanziale della Circular Economy è di ridurre il prelievo di risorse naturali, aumentare l’efficienza nell’uso delle risorse e, più in generale, rendere più competitivo e sostenibile lo

sviluppo economico del sistema. L'aggiornamento del Programma dei Rifiuti si allinea alle Direttive del "Pacchetto per l'Economia Circolare". Il programma contiene scenari evolutivi al 2027 sia per i rifiuti urbani che per i rifiuti speciali, definendo specifici obiettivi e strumenti attuativi, che puntano a favorire i processi di riciclo effettivo e a limitare la realizzazione di nuove volumetrie di discariche.

In particolare il Programma Regionale stabilisce, alla sezione 3 – PROGRAMMA DI PREVENZIONE RIFIUTI. (2022 – 2027) con il recepimento della Dir 98/2008 nel Testo Unico Ambientale, che la prevenzione dei rifiuti è posta al vertice della strategia di buona gestione dei rifiuti; suo punto di partenza, assieme presupposto e premessa, in un'ottica di economia circolare. Riparazione, riuso, produzione non dissipativa, uso attento del prodotto acquistano centralità economica ed ambientale, sostituendosi alla gestione lineare dei prodotti - rifiuti e sollecitando una riprogettazione in grado di prevenire, prima ancora che di smaltire in sicurezza. A seguito di tale recepimento, nel 2013 è stato approvato il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti seguito nel 2014 da un primo programma attuativo, il PINPAS, Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare e da allora è previsto che tutti i piani regionali formulino al loro interno i "Programmi regionali di prevenzione rifiuti".

Il d.lgs. 116/2020, in vigore dal settembre 2020, recepisce nel testo unico ambientale le Direttive sull'Economia Circolare 2018/851 e 2018/852 rafforzando l'impostazione della Dir EU 98/2008 che fa della prevenzione il punto di partenza della buona gestione dei rifiuti, prevedendo semplificazioni per i Centri del Riutilizzo, richiedendo che la programmazione regionale contempli un Piano di prevenzione specifico per lo spreco alimentare e relativo all'intera filiera di produzione di potenziale rifiuto, dalla produzione in campo alla trasformazione, distribuzione, ristorazione e consumo domestico, con ciò affermando la centralità della lotta strutturale allo spreco alimentare nelle buone pratiche di prevenzione, in virtù del suo grande impatto ambientale, anche tenuto conto dell'obiettivo di dimezzamento dello spreco alimentare al 2030 dei Sustainable Goals delle Nazioni Unite. Inoltre la Direttiva dell'Unione Europea UE 2019/904 (anche detta direttiva SUP - Single Use Plastic) in recepimento negli ordinamenti nazionali entro luglio 2021, mira a contrastare l'inquinamento marino da rifiuti con 7 misure importanti, che vanno dal divieto di produzione nell'UE dal 2021 di prodotti ed imballi monouso che più si ritrovano spiaggiati, alla riprogettazione dei contenitori per bevande con tappo unito al corpo di bottiglia, all'informazione sulla pericolosità dell'abbandono nell'ambiente di una serie di prodotti monouso, all'obbligo di raccolta differenziata al 90% per le bottiglie in plastica al 2029, a sistemi di responsabilità estesa del produttore in grado di rafforzare la spinta alla prevenzione.

Il Programma di prevenzione 2022-27 focalizza la propria azione su 5 aree di intervento, che Regione Lombardia considera strategiche e in linea con la recente evoluzione del quadro normativo comunitario e nazionale, in una prospettiva di prevenzione strutturale dei rifiuti, coerente con l'orizzonte di economia circolare:

- prevenzione rifiuti alimentari
- promozione del riutilizzo
- prevenzione monouso
- microplastiche
- TERIP

Le azioni di prevenzione della pianificazione regionale 2022-27 relative alle 5 aree saranno sviluppate da Regione Lombardia in sinergia con gli attori della prevenzione attivi nel panorama regionale, in modo da realizzare, potenziare e mettere in rete azioni innovative e renderle fruibili sull'intero territorio regionale.

Coerentemente, il piano di prevenzione dei rifiuti alimentari 2022-27 si sviluppa, in un'ottica di prevenzione strutturale su tutto l'arco della filiera, dalla produzione al consumo. Ciò consente di portare a piena realizzazione il dettato del TUA, le Recommendations europee ed il disposto della l.r. 34/2015, che promuove, oltre al sostegno alla donazione delle eccedenze a fini di solidarietà sociale, anche:

- programmi di educazione alimentare, di economia ed ecologia domestica per rendere i soggetti della filiera agroalimentare e i consumatori consapevoli degli sprechi alimentari e dei conseguenti impatti ambientali, economici e sociali, nonché per fornire indicazioni per acquisti sostenibili, per la conservazione, la preparazione degli alimenti,
- lo sviluppo dei sistemi agroalimentari locali e sostenibili in quanto capaci di garantire una significativa riduzione di tali sprechi a partire da un'integrazione tra le politiche ed i programmi regionali.

Di seguito le azioni di prevenzione dei rifiuti che saranno realizzate nella pianificazione 2022-27 (Cfr. Relazione di piano, pag. 505).

### **Prevenzione rifiuti alimentari**

#### Promozione della filiera corta,

Regione promuoverà azioni in grado di sviluppare la filiera corta a livello regionale, anche mediante il sostegno allo sviluppo di "Gruppi di acquisto solidali" presso enti pubblici e privati con un certo numero di dipendenti e la promozione dei prodotti fuori canone estetico.

#### Campagne di educazione alla prevenzione dello spreco alimentare per Cittadini

Nel quinquennio 2022-27 verranno promosse campagne di informazione ed educazione per favorire la comprensione del valore sociale ed ecologico del cibo e incentivare un'alimentazione sostenibile da parte di cittadini, mediante promozione delle filiere corte, delle pratiche di acquisto, preparazione e consumo anti-spreco, nonché la formazione al corretto significato delle diciture relative a conservazione e scadenza dei prodotti alimentari.

#### Diffusione dei Criteri Minimi Ambientali (CAM) per la Ristorazione collettiva

Il Decreto 10 marzo 2020 Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari<sup>48</sup> prende in considerazione i servizi di ristorazione collettiva scolastica (asili nido, scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo e secondo grado) e per uffici, università, caserme, strutture ospedaliere, assistenziali, sociosanitarie, detentive, nonché la fornitura di derrate alimentari per gli stessi.

#### Diffusione delle Linee guida contro lo spreco alimentare a scuola

Nel quinquennio 2022-27 sarà promossa a livello regionale la diffusione dell'educazione scolastica alla prevenzione dei rifiuti alimentari secondo le linee guida Green Schools (§ 12.3.3.3), che prevedono, a partire da mappatura e quantificazione di avanzi ed eccedenze della mensa, azioni quali: promozione della merenda senza imballaggi e sana a base di frutta, distribuzione della frutta a merenda per le scuole con servizio mensa (e non a fine pasto), ... al fine di educare ad un'alimentazione sana e sostenibile e prevenire lo spreco

#### Tavolo di lavoro con le GDO

Nel quinquennio 2022-27 sarà attivato un Tavolo di lavoro con le GDO presenti a livello regionale per impostare una politica di prevenzione strutturale con particolare riferimento ai rifiuti alimentari generati, alla rendicontazione delle eccedenze devolute ed iniziative di prevenzione strutturale lungo tutta la filiera, quali la vendita di prodotti ortofrutticoli sfusi fuori canone estetico. 30 Ciò anche in attuazione della L.R.6/2010 art. 6 quater (Azioni di riduzione dei rifiuti attuate nelle medie e grandi strutture di vendita), che al comma 1 prevede: “In caso di autorizzazioni relative alla realizzazione e all’ampliamento delle medie e grandi strutture di vendita, l’operatore richiedente è tenuto ad adottare le azioni volte alla riduzione dei rifiuti contenute nel Piano d’Azione per la Riduzione Rifiuti Urbani in Lombardia (PARR)”

#### Devoluzione delle eccedenze

Le pratiche di intercettazione delle eccedenze alimentari e della loro devoluzione a fini di solidarietà sociale sono state sviluppate nella precedente pianificazione e saranno mantenute nella presente, quale azione terminale, per la quota di rifiuto alimentare che non sia stato possibile prevenire strutturalmente, indirizzando gli sforzi al recupero per qualità, oltre che alla rendicontazione delle quantità e secondo modelli in grado di sottrarre effettivamente i beneficiari dallo stato di bisogno, anche secondo la formula degli hub cittadini ed estendendo la devoluzione anche a farmaci e cosmetici.

#### Hub di quartiere contro lo spreco alimentare

Nel quinquennio 2022-27 verranno promosse azioni per diffondere le esperienze degli Hub di Quartiere contro lo spreco alimentare, per la costruzione di reti di prossimità tra donatori e beneficiari, in grado di coinvolgere i Comuni, la GDO, le mense aziendali, il terzo settore, gli Enti di ricerca, il settore privato, verso una maggiore integrazione degli sforzi ed un costante coordinamento delle azioni di redistribuzione delle eccedenze alimentari , anche in attuazione dei contenuti della LR 9/2020.

### **Promozione del riutilizzo**

#### Azioni di promozione del riutilizzo: Centri e Rete del riutilizzo e di riparazione

Nel quinquennio 2022-27 l’azione regionale si concentrerà sulla promozione e ottimizzazione gestionale dei centri esistenti sul territorio regionale e di nuova attuazione, tramite nuovi bandi, anche tenuto conto delle nuove previsioni dell’art. 180 bis, c.1 bis49 del TUA. Obiettivo è la messa in rete di tutti i centri del riutilizzo lombardi su piattaforma digitale, in grado di agevolare l’accesso degli utenti, informare su orari di apertura, rendicontare per categorie merceologiche i quantitativi in ingresso ed uscita, pubblicizzare in modo efficace i beni in deposito, in modo da velocizzarne l’avvio a riutilizzo. Analogamente verrà promosso lo sviluppo di centri di riparazione e all’interno della Rete saranno segnalati anche centri ed attività rilevanti di riparazione, di riutilizzo (stoviglioteche, pannolinoteche, imprese ed organizzazioni attive nella fornitura di servizi secondo il modello Paas – Product as a service<sup>50</sup>, ...), anche tenuto conto del diritto alla riparazione entrato in vigore il 1° marzo 2021. Flusso o contesto di prevenzione del rifiuto.

#### Azioni di prevenzione del monouso

L’emergenza sanitaria da COVID-19 ha dato nuovo impulso all’utilizzo di prodotti ed imballi monouso, con le relative conseguenze in materia di consumo di risorse, littering e incremento di rifiuti per lo più non differenziati (dispositivi di protezione individuale, prima del 2020 confinato a specifiche attività professionali ed ora esploso nella quotidianità di ciascuno, incremento nell’acquisto di prodotti imballati, in primis alimentari, a scapito dell’offerta sfusa, al ricorso a stoviglie monouso nelle mense collettive, nella

somministrazione di bar e ristoranti per i servizi di asporto e talvolta anche consumo ai tavoli), ancorché, stando alle analisi sottese al Piano, tale ricorso non abbia fondamento scientifico. Refezione scolastica  
Come rilevato dal Ministro della Salute nella audizione del 27 maggio 2020, si è assistito a un sensibile incremento nell'utilizzo di stoviglie monouso nel settore della ristorazione, dettato dall'erronea percezione che il monouso sia più sicuro del riutilizzabile. Di contro, il Ministero della Salute ha riferito chiaramente che il lavaggio con acqua calda e detergente delle stoviglie riutilizzabili assicura un'adeguata igienizzazione dei prodotti, richiamando al contempo l'esigenza di avviare una campagna di sensibilizzazione rivolta a cittadini e attività commerciali da costruire in collaborazione con il Dicastero

#### Guanti Monouso per l'acquisto di prodotti alimentari

La disponibilità di guanti monouso presso gli scaffali di acquisto di frutta e verdura sfuse è divenuta col tempo prassi nella maggior parte dei punti vendita nazionali, pur senza alcun obbligo di utilizzo previsto per legge. L'uso dei guanti è divenuto obbligo in Italia solo con l'entrata in vigore del DPCM 26/04/2020 (vigente sino al 14.6.2020), che ha impropriamente esteso l'obbligo dell'uso dei guanti dagli addetti alla vendita agli avventori, nelle attività di acquisto di alimenti e bevande. Già in data 9.06.2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità aveva indicato che i guanti monouso di per sé non proteggono dal Covid19 (e possono anzi risultare controproducenti trasferendo contaminazioni tra ambienti diversi), per far fronte alle quali è invece essenziale il lavaggio delle mani. Pertanto, con DPCM 11.6.2020 in vigore dal 15.6.2020 All. IX, l'obbligo di indossare guanti monouso cessa, a favore della promozione dell'utilizzo di prodotti di sanificazione per le mani per acquirenti e personale di vendita. In nota<sup>52</sup> il testo del DPCM 11.6.2020 in vigore dal 15.6.2020.

#### Direttiva UE 2019/904

La Direttiva dell'Unione Europea UE 2019/904 sulle plastiche monouso (anche detta direttiva SUP - Single Use Plastic) è stata approvata il 21 maggio 2019, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 12 giugno ed entrata in vigore il 3 luglio, con termine di recepimento negli ordinamenti nazionali entro due anni (luglio 2021) che mira a contrastare l'inquinamento marino da rifiuti mediante 7 misure che prevedono il divieto di produzione di alcuni prodotti ed imballi monouso (art. 5), requisiti di progettazione e marcatura dei prodotti monouso (art. 6 e 7), Generale riduzione del consumo dei contenitori per alimenti e bicchieri (tazze) entro il 2026, 5. Responsabilità estesa del produttore per i prodotti non vietati (articolo 8), Raccolta differenziata dedicata per le bottiglie in plastica (77% entro il 2025 e 90% entro il 2029) (articolo 9); Misure di sensibilizzazione per informare i consumatori e incentivarli ad adottare un comportamento responsabile al fine di ridurre la dispersione dei rifiuti ed utilizzare prodotti alternativi rispetto alle soluzioni monouso di: contenitori per alimenti, pacchetti e involucri in materiale flessibile, contenitori per bevande fino a 3 litri, prodotti del tabacco, salviettine umidificate, palloncini, sacchetti per la spesa in materiale leggero e assorbenti igienici) (articolo 10). Le azioni di seguito dettagliate saranno promosse tramite il Portale delle Buone Pratiche e realizzate nel quinquennio 2022—27.

#### Campagna di educazione alla prevenzione dei rifiuti

Per realizzare nel dettato e nello spirito la Dir. 2019/904 e il disposto del TUA, come modificato dal recepimento delle Direttive sull'economia circolare, nel quinquennio 2022- 27 sarà promossa una campagna di informazione ed educazione multi- target sulle buone pratiche di prevenzione rifiuti, che ▪ sviluppi consapevolezza sulla gerarchia di gestione rifiuti, ovvero sulla preferibilità di prevenzione e riutilizzo rispetto alle altre modalità, incluso l'avvio a riciclo, ▪ offra esempi concreti di prevenzione, ▪ promuova stili di vita sostenibili in grado di superare i modelli lineari di consumo, spesso basati sul monouso, a favore di stili di

vita circolari, possibili anche in contesto pandemico e in grado di realizzare la transizione ecologica. La campagna di educazione promuoverà buone pratiche di prevenzione di imballi e prodotti monouso e costruirà consapevolezza rispetto alla necessità di un cambio di rotta rispetto alla sola sostituzione del monouso in plastica con monouso in altro materiale, spesso difficilmente riciclabile e non in grado di risolvere il fenomeno del littering marino. La Direttiva SUP in recepimento nel 2021 e le Direttive EU 2018/851 e 2018/852 (cd. Pacchetto Economia Circolare recepite nel TUA) indicano chiaramente gli obiettivi da perseguire: la riduzione dei rifiuti e del consumo di risorse naturali associato al ciclo di vita dei prodotti e la promozione di sistemi basati sull'impiego di prodotti riutilizzabili. La campagna intenderà comunicare che l'attuazione di politiche di riduzione dei rifiuti è un esercizio più complesso rispetto alla semplice sostituzione dei materiali utilizzati nel monouso, ma è necessaria una volta portate ad evidenza le esternalità negative ed i costi nascosti di sistema che il modello lineare ha finora lasciato a carico dell'ambiente.

#### Valorizzazione dell'acqua pubblica a casa

In occasione della giornata mondiale dell'acqua, il 20 marzo 2020 l'ISTAT ha pubblicato un report dal quale emerge che il 29% delle famiglie italiane sono ancora diffidenti nei confronti dell'acqua pubblica, per quanto il trend sia in decrescita rispetto al 40,1% del 2002. 33 Per valorizzare l'acqua pubblica nella pianificazione 2022-27 saranno attivati Tavoli di lavoro con Enti di ricerca universitari e coi Gestori del Servizio Idrico lombardi, al fine di individuare le modalità comunicative in grado di promuovere efficacemente il consumo di acqua pubblica da parte della fascia adulta della popolazione.

#### Valorizzazione dell'acqua pubblica a scuola

Verranno promossi Tavoli di lavoro coi Gestori del servizio idrico integrato per la valorizzazione dell'acqua potabile presso utenze collettive, quali scuole e mense scolastiche, mediante estensione a livello regionale delle buone pratiche di alcuni Gestori Idrici che prevedono monitoraggio della qualità dell'acqua delle mense ai punti di utilizzo e fornitura di caraffe per la somministrazione di acqua potabile nelle mense collettive.

#### Migliorare la sostenibilità delle aree ristoro

In collaborazione con le reti RUS – Reti Universitarie per la Sostenibilità - e Green Schools verranno sviluppate iniziative per incrementare la sostenibilità delle aree ristoro, a partire da quelle degli Istituti scolastici secondari. Tavoli di lavoro con la Distribuzione Organizzata per la prevenzione del monouso Saranno attivati Tavoli di lavoro con la Grande Distribuzione Organizzata, per promuovere azioni di prevenzione degli imballi monouso in attuazione della L.141/19 a partire dalla vendita di frutta e verdura sfusa e progressiva estensione ad altri prodotti. Sarà altresì sollecitata la riduzione della pubblicità in cassetta, come già previsto nel P.A.R.R. (Piano d'Azione per la Riduzione dei Rifiuti) regionale. Ciò anche in attuazione della L.R.6/2010 art. 6 quater (Azioni di riduzione dei rifiuti attuate nelle medie e grandi strutture di vendita), in riferimento alle autorizzazioni relative a realizzazione ed ampliamento delle medie e grandi strutture di vendita, tenute ad adottare le azioni di riduzione dei rifiuti contenute nel PARR.

#### Campagna di comunicazione per la Prevenzione dei rifiuti da prodotti monouso in fase pandemica

Con l'auspicio di favorire una ripresa economica che, nel rispetto delle misure di sicurezza sanitaria, punti in maniera decisa verso la riduzione dei rifiuti e del littering e promuova, ovunque possibile, la diffusione di soluzioni basate sull'impiego di prodotti riutilizzabili in sostituzione dei prodotti monouso, in coerenza con la visione europea in materia di economia circolare, nel quinquennio 2022-27 Regione Lombardia darà opportuna diffusione mediante il Portale delle Buone Pratiche alle disposizioni a favore dell'utilizzo di prodotti ed imballi riutilizzabili anche in fase pandemica.

### **Azioni di prevenzione delle microplastiche e del littering.**

Le microplastiche sono dei minuscoli pezzi di materiale plastico, solitamente inferiori ai 5 millimetri e sono suddivise in due categorie a seconda della loro origine:

- 1) Microplastiche primarie, che derivano da lavaggio di capi sintetici, dalla abrasione degli pneumatici, microplastiche aggiunte intenzionalmente nei prodotti per la cura del corpo (microparticelle dello scrub facciale);
- 2) microplastiche secondarie, prodotte dalla degradazione degli oggetti di plastica più grandi, come buste di plastica, bottiglie o reti da pesca e che rappresentano circa il 68- 81% delle microplastiche presenti negli oceani.

Le quantità di microplastiche presenti in ambiente marino sono in aumento e, attraverso la catena alimentare, arrivano nel nostro cibo e recentemente anche in feci e placenta umana. Regione Lombardia promuoverà informazione tramite il Portale delle Buone Pratiche) in grado di diffondere consapevolezza del loro impatto sull'ambiente e sulle nostre vite e limitarne la proliferazione nell'ambiente naturale, terrestre e marino, anche con azioni di lotta al littering.

### **Tarip**

Il Piano riconosce l'importanza del ruolo della tariffa nella prevenzione dei rifiuti La tariffa rifiuti oltre a coprire i costi di raccolta, trasporto e smaltimento può essere strumento economico che realizza la gerarchia europea di buona gestione dei rifiuti, a favore di prevenzione e riduzione.

È dato consolidato che le realtà territoriali che applicano la tariffa puntuale presentano:

- un livello più alto di raccolta differenziata;
- una minor produzione pro-capite della frazione di rifiuto tariffata (tipicamente il rifiuto residuo indifferenziato);
- una ripartizione più equa dei costi di gestione tra le Utenze, dato che avviene in funzione dei quantitativi effettivi prodotti.

L'imputazione della parte variabile della tariffa a partire dalla misurazione dei rifiuti può agire da volano non solo per la riduzione della frazione residua indifferenziata ma anche nell'indirizzare altri flussi alle forme di prevenzione, riuso e riciclaggio più proprie. Applicare la tariffa anche sui conferimenti del rifiuto organico e del verde rende economicamente più conveniente per le utenze domestiche il compostaggio o – per le utenze commerciali e ristorative, limitare gli sprechi alimentari ed indirizzarli verso la devoluzione. Estendere misurazione e tassazione puntuale anche ai rifiuti da imballaggio può spingere a contenerne la produzione. Una misura fondamentale per sviluppare a livello locale programmi ed azioni di prevenzione è l'inserire nei Piani Economici e Finanziari della tariffa rifiuti i suoi costi. Il Metodo Tariffario Servizio Integrato di Gestione dei Rifiuti 2018-2021 MTR riconosce i costi di prevenzione come costi di gestione rifiuti a tutti gli effetti e in quanto tali da coprire con Tariffa.

### **La Tariffa, infatti, finanzia le azioni di prevenzione rifiuti**

Tra i costi coperti dalla tariffa, nei costi comuni (CC, di cui all'art. 9 dell'allegato A alla Delibera Arera 443/19 – sul MTR – in particolare tra i CARC - costi operativi per l'attività di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti, che comprende la "prevenzione della produzione di rifiuti urbani") è possibile inserire i CPR (Costi

Prevenzione Rifiuti) che andranno a coprire la definizione dei Programmi Comunali di Prevenzione dei Rifiuti e le azioni che ne derivano. Ai sensi dell'art. 2 comma 3 del MTR si tratta di costi da attribuire alla parte fissa della tariffa (TF), dato che si tratta di componente essenziale dei costi del servizio. I CPR possono quindi essere inseriti (ed integrati nei costi di gestione del settore, come parte dei CARC che appartengono ai CC) ai sensi del comma 2.3 l'art. 2 della Delibera Arera 443-19all. Per coprire i suoi costi si può prevedere una addizionale, cioè un contributo ex ante – la cui entità va stabilita in sede di Delibera tariffaria - che ogni utenza versa perchè la prevenzione dei rifiuti è interesse generale dell'organismo urbano (non a caso va nella parte fissa della tariffa). L'entità può essere uguale per tutte le utenze (da un minimo ad un massimo di €/ut/a, - ad es. da 1 a 5) o variare per utenze diverse, ad e ad es. costituire una percentuale addizionale sugli importi tariffari complessivi maturati da ognuna.

Con riferimento alla prevenzione dei rifiuti attesa dalla applicazione puntuale della tariffa, il Piano regionale riferisce che la precedente pianificazione prevedeva che il 20% dei Comuni lombardi introducesse un sistema di misurazione dei rifiuti e passasse a tariffa puntuale.

Nel 2018 questo obiettivo è stato raggiunto da 127 Comuni – su un totale di 1.506, per una popolazione pari a 1.031.137 abitanti; nel 2019 da 153 Comuni, per una popolazione pari a 1.156.521 abitanti. A fronte di 2 possibili scenari di crescita: uno inerziale (lineare rispetto agli ultimi 10 anni) che stima a 253 i Comuni a TARIP al 2027 ed uno lineare sugli ultimi 2 anni, in cui la crescita è stata più rapida, tenuto presumibilmente conto del fattore di miglioramento tecnologico, che ha spinto i Comuni ad introdurla, la stima dei Comuni a TARIP al 2027 sale a 361. L'obiettivo della pianificazione 2022-27 viene fissato a 307, dato medio tra i 2 scenari, pari al 20% dei Comuni lombardi. Le esperienze di applicazione della tariffa puntuale in situazioni assimilabili a quella media dei Comuni lombardi ci consentono di stimare nel 3% la quota di rifiuti totali (RU) ridotta rispetto alla situazione di non applicazione della tariffa puntuale.

Il programma di prevenzione dei rifiuti di Regione Lombardia conferma, sostanzialmente, gli esiti della indagine conoscitiva sulle misure di prevenzione della produzione dei rifiuti urbani adottati dai Comuni, Edizione 2022, elaborato dal Centro Nazionale dei Rifiuti e dell'Economia Circolare, dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) nell'ambito delle attività previste dalla Convenzione MiTE - ISPRA relativa alle funzioni di vigilanza e controllo in materia di gestione dei rifiuti di cui all'art. 206-bis del d.lgs. 152 del 2006.

Il documento, infatti, ricorda che il Piano d'Azione per l'Economia Circolare affronta il tema dei rifiuti partendo dalla prevenzione e dalla messa in campo di tutte quelle azioni che evitano la produzione del rifiuto o ne comportano una riduzione, facendo diventare progressivamente residuale il tema della loro gestione e smaltimento e conferma che la prevenzione rappresenta quindi il concetto cardine della pianificazione dei rifiuti e mira a limitare la loro produzione e ridurre il conseguente impatto ambientale dovuto alla loro gestione.

Da tale approccio, dunque, non si può prescindere nell'inquadramento del servizio oggetto dell'affidamento, dei principali standard tecnici, qualitativi e quantitativi del servizio nonché nella definizione degli obblighi di servizio pubblico universale.

Tale approccio, deve essere basato sull'analisi del ciclo di vita dei prodotti e dei rifiuti ed implica che si migliorino le conoscenze sull'impatto che l'utilizzo delle risorse provoca in termini di produzione e gestione dei rifiuti con l'obiettivo di dissociare la crescita economica e impatti ambientali connessi alla produzione di rifiuti stessi. la riciclabilità e sostenibilità dei beni, in contrasto con strategie industriali che si basano

sull'obsolescenza programmata o pianificata dei prodotti e quindi sulla attuazione, nei limiti in cui ciò risulta concretamente possibile in ragione delle caratteristiche concrete della amministrazione e delle risorse finanziarie disponibili, degli strumenti di prevenzione. Tale approccio incide inoltre sulle specifiche tecniche del servizio che devono essere redatte secondo il modello "prodotto come servizio" (Paas) che consente di risparmiare, nel lungo periodo, risorse e ridurre l'impatto ambientale in quanto basati su noleggio, affitto o condivisione di prodotti che restano di proprietà dell'azienda fornitrice, che quindi ha interesse ad utilizzare materiali durevoli, riparabili, ricondizionabili, riprogrammabili, per ridurre i costi di manutenzione, funzionamento e gestione dei rifiuti a «fine vita».

Ai fini di cui sopra può essere utile ricordare che, in base alla indagine compiuta da ISPRA, le misure più diffusamente attuate dalle amministrazioni locali sono quelle di seguito riportate:

- littering: raccolta di rifiuti abbandonati su iniziativa del comune stesso e/o di privati e/o da comitati di quartiere, ecc.;
- misure per la riduzione della dispersione di rifiuti sulle spiagge marine e/o lacustri e/o fluviali;
- eliminazione e/o riduzione dell'impiego di prodotti in plastica monouso: adozione di iniziative per ridurre l'utilizzo di prodotti in plastica monouso nelle scuole e/o negli uffici pubblici;
- l'attuazione di iniziative per promuovere l'approvvigionamento di acqua potabile su superfici pubbliche;
- eliminazione o riduzione delle stoviglie usa e getta;
- in manifestazioni di tipo temporaneo e iniziative plastic free;
- riutilizzo: istituzione di mercatini dell'usato e/o punti di scambio;
- eliminazione e/o riduzione della produzione di rifiuti alimentari (applicazione di un coefficiente di riduzione della tariffa alle utenze non domestiche che producono o distribuiscono beni alimentari e che, a titolo gratuito, cedono tali beni agli indigenti e alle persone in maggiori condizioni di bisogno ovvero per l'alimentazione animale);
- stipula di accordi e/o convenzioni e/o protocolli con la grande distribuzione per ridurre i rifiuti alimentari.

ISPRA riscontra una minore adozione di strumenti di tipo economico; in particolare, i comuni che hanno ricevuto incentivi economici regionali per la prevenzione dei rifiuti sono 120 (rappresentativi di una popolazione di circa 2,7 milioni di abitanti) mentre, i comuni che hanno indicato un ammontare dei fondi assegnati, negli ultimi 12 mesi, alle attività connesse all'attuazione delle misure di prevenzione sono 80 (rappresentativi di una popolazione di circa 2,3 milioni di abitanti).

Nel completare la premessa di carattere generale, occorre altresì ricordare che Il decreto legislativo 116/2020, in linea con gli articoli 9 (sulle misure per la prevenzione dei rifiuti) e 29 (sui programmi di prevenzione dei rifiuti) della direttiva 98/2008/CE, come modificati della direttiva 851/2018/UE, ha introdotto l'obbligo di adozione di specifiche misure dirette ad evitare la produzione dei rifiuti e riscritto l'articolo 180 del d.lgs. 152/2006 prevedendo che, ai fini di promuovere in via prioritaria la prevenzione della produzione dei rifiuti, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, adotta il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti.

Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti comprende misure che: a) promuovono e sostengono modelli di produzione e consumo sostenibili; ...d) incoraggiano il riutilizzo di prodotti e la creazione di sistemi che promuovono attività di riparazione e di riutilizzo, in particolare per le apparecchiature elettriche ed elettroniche, i tessili e i mobili, nonché imballaggi e materiali e prodotti da costruzione... h) incoraggiano la

donazione di alimenti e altre forme di redistribuzione per il consumo umano, dando priorità all'utilizzo umano rispetto ai mangimi e al ritrattamento per ottenere prodotti non alimentari... l) riducono la produzione di rifiuti, in particolare dei rifiuti che non sono adatti alla preparazione per il riutilizzo o al riciclaggio.. o) sviluppano e supportano campagne di informazione per sensibilizzare alla riduzione della produzione dei rifiuti e alla prevenzione della loro dispersione, rendendo evidente, anche in tale caso, la centralità della prevenzione del rifiuto.

Il suddetto Programma, in sede di prima applicazione, costituisce una riforma strutturale necessaria per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza ( PNRR), prevista nella relativa Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 1 – Economia circolare e agricoltura. Il Programma Nazionale per la gestione dei rifiuti (di seguito PNGR) per gli anni 2022 – 2028 è stato approvato con decreto del Ministero della transizione ecologica (MiTE) n. 257 del 24 giugno 2022 39 Il programma fissa i macro-obiettivi e definisce i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome debbono attenersi ai fini della elaborazione o aggiornamento dei Piani regionali di gestione dei rifiuti Pertanto, come chiarito dal decreto n. 257/2022 di approvazione, il PNGR è preordinato ad orientare le politiche pubbliche ed incentivare le iniziative private per lo sviluppo di un'economia sostenibile e circolare, a beneficio della società e della qualità dell'ambiente e rappresenta, quanto meno sotto i profili che si sono sopra richiamati, un punto di riferimento anche per le scelte che l'amministrazione comunale è chiamata a compiere in questa sede.

#### **2.4. L'affidamento del servizio da parte del singolo Comune**

2.4.1. Come detto, l'affidamento della gestione del servizio di igiene ambientale continua a essere una funzione di spettanza dei singoli Comuni.

Più precisamente, anche in considerazione del fatto che, a termini del terzo comma dell'art. 13, d.l. n. 150/2013, gli «affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea» sono destinati a scadere alla data del 31 dicembre 2014, si può concludere nel senso che i Comuni siano allo stato pienamente legittimati a provvedere, in via autonoma, a un nuovo affidamento del servizio, nel rispetto delle modalità di gestione che l'ordinamento oggi ammette.

In sostanza, il servizio di igiene ambientale, in tali casi, potrà essere affidato secondo uno dei seguenti schemi: (i) procedura di gara nel rispetto dei principi del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea; (ii) società mista con socio operativo, secondo le indicazioni comunitarie in materia di partenariato tra pubblico e privato, per come recepite dalla giurisprudenza nazionale (cfr. in part. Cons. St., ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1; Cons. St., sez. II, parere del 18 aprile 2007, n. 456); (iii) società *in house*, nel rispetto dei requisiti individuati dalla giurisprudenza comunitaria.

2.4.2. Va per completezza soggiunto che la possibilità per il singolo Comune di disporre in proprio l'affidamento del servizio di igiene ambientale, nelle more della definizione degli ambiti territoriali ottimali e della successiva istituzione o designazione dei relativi enti di governo, può piuttosto chiaramente evincersi anche dalle modifiche introdotte in sede di conversione del primo comma dell'art. 13, d.l. n. 150/2013.

Il relativo testo, nella versione originaria del decreto legge, così testualmente disponeva: «1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di

affidamento, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014»; tale formulazione, a seguito della conversione in legge, si è così modificata: «1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 del medesimo articolo, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014».

La predetta riformulazione lascia intendere che possano senz'altro esservi, alla data di conversione del decreto legge (27 febbraio 2014), procedure di affidamento avviate da soggetti diversi dall'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo, questi operando solo «ove previsto».

La stessa norma non dispone, espressamente, la scadenza anticipata per l'affidamento disposto con procedura avviata da un soggetto diverso dall'ente di governo (qualificato come "ente responsabile dell'affidamento") nell'ipotesi in cui, in un momento successivo al perfezionamento della predetta procedura, si proceda alla definizione dell'ambito ottimale e omogeneo e, conseguentemente a ciò, all'istituzione o designazione del relativo ente di governo.

Al contrario, l'art. 13 cit. è chiaro, nel suo terzo comma, nel limitare la sanzione della "cessazione anticipata" (al 31 dicembre 2014), per il caso di mancato rispetto dei termini di cui al primo e secondo comma, ai soli «affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea» (in pratica: quelli disposti in via diretta e senza gara al di fuori delle ipotesi tassative in cui ciò sia consentito, di fatto ristrette alla sola fattispecie dell'affidamento *in house providing*).

Peraltro, una valutazione prudenziale suggerisce di non escludere il rischio che vengano affacciate interpretazioni che si muovano in un'opposta direzione e arrivino a ipotizzare una scadenza anticipata: allo stato, non sancita espressamente da alcuna norma – anche per l'ipotesi dell'affidamento disposto su base comunale, o anche sovracomunale (ma con un perimetro diverso dall'ambito territoriale in seguito definito), nelle more della compiuta "organizzazione" del servizio di igiene ambientale (che, come detto, oltre alla definizione dell'ambito, passa anche attraverso l'individuazione dell'ente di governo).

2.4.3. Si segnala, da ultimo, che la giurisprudenza contabile ha anche riconosciuto che, nelle more dell'istituzione degli ambiti territoriali da parte della Regione, i Comuni possano associarsi volontariamente ai fini dello svolgimento del servizio su base territoriale più ampia, pur con la precisazione che «resta ferma la possibilità che in sede di definizione degli a.t.o. sia configurata una struttura territoriale parzialmente difforme, con il conseguente obbligo di adeguamento anche da parte dei comuni associati» (cfr. C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 2 settembre 2013, n. 362).

### **3 - LA DEFINIZIONE DEI CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE**

Considerato che l'art. 34, c. 20, d.l. n. 179/2012, fa riferimento agli «obblighi di servizio pubblico e servizio universale», nel presente paragrafo si esaminerà brevemente il significato di tali termini ed i connessi obblighi, tenuto presente che il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani è inquadrabile tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Il servizio pubblico può essere individuato come attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato.

Il servizio universale si presta invece a essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, tesi a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, la Direttiva 2002/22/CE, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), definisce come servizio universale «l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza».

Ciò può comportare «la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato».

Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi, come detto, in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza.

Va altresì precisato che “prezzo abbordabile” deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito.

Le due definizioni (di servizio pubblico e di servizio universale) rappresentano, in definitiva, i due lati di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di “servizio pubblico” l'attenzione è rivolta al soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre laddove si parla di “servizio universale” l'attenzione si sposta sugli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, si concentra sulle condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Gli obblighi di servizio pubblico sono quegli obblighi che l'impresa non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni, se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico in generale, essi vanno ricercati nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l'“equilibrio economico” del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità.

La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza. Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale". Entro tali limiti è quindi rimessa all'ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale (previsto nell'art. 3, n. 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

Secondo la Commissione Europea, 29/11/2005 n. C 297/04, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato in presenza delle seguenti condizioni:

- a. L'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;
- b. I parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;
- c. La compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi;
- d. Nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia.

Ciò non impedisce, in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico di realizzare un margine di utile ragionevole.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'amministrazione precedente non può esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto, a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato, e comunque secondo condizioni di parità.

Gli obblighi di servizio pubblico devono quindi rispondere all'interesse economico generale, svilupparsi nel pieno rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza, essere chiaramente definiti, trasparenti e verificabili, non creare discriminazioni e garantire parità di accesso ai consumatori.

Affinché si giustificino gli obblighi di servizio pubblico è necessaria la presenza di un interesse economico generale che, a livello comunitario, è stato ad esempio riconosciuto per i servizi di distribuzione di acqua, di gas e di energia elettrica, il servizio di igiene ambientale, la raccolta e la distribuzione della corrispondenza su tutto il territorio nazionale, la gestione di linee aeree non redditizie, il trasporto di malati in ambulanza o

l'attività dei grossisti di prodotti farmaceutici. La gestione dei rifiuti deve essere effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio "chi inquina paga".

**A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.**

Lo smaltimento dei rifiuti in particolare e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata e adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi ed i benefici complessivi, nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità al fine di:

- a. realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento;
- b. permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta (principio di prossimità), al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
- c. utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

È evidente che le fasi della raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti devono essere organizzate e gestite unitariamente, anche al fine di sfruttare le relative sinergie.

L'affidamento in questione pone a carico del Comune, come controprestazione, il pagamento di un corrispettivo per l'erogazione del servizio. Tale corrispettivo non costituisce aiuto di Stato e il Comune non erogherà contributi a fondo perduto a favore di ASM Voghera spa.

Pertanto si rileva l'assenza di qualsivoglia forma di compensazione economica oltre al corrispettivo dovuto per l'erogazione del servizio.

Gli obblighi in questione, richiamati esplicitamente dall'art. 34, comma 20 del D.L. n.179/2012 e successive modificazioni, sono indiscutibilmente correlati all'impossibilità di interrompere il servizio per evidenti ragioni igienico-sanitarie e di qualità della vita nelle comunità locali.

Circa l'obbligatorietà dello svolgimento del ciclo dei rifiuti, il già sopra riportato art. 200 D.lgs n.152/2006 tratta del servizio come di una gestione a svolgimento obbligatorio, a cura dell'ente d'ambito.

In base all'art. 198, commi 2 e successivi d.lgs.152/2006 già sopra richiamato (Competenze dei Comuni):

1. I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito, stabiliscono in particolare:

- a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- c) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
- d) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione;

e) le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;

f) le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;

2. I comuni sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani da esse richieste.

3. I comuni sono altresì tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni.

In materia di conferma del fatto che il ciclo dei rifiuti debba essere gestito in esclusiva (un ente pubblico affidante, un affidatario unico per territorio e periodo di tempo) e non in regime di concorrenza totale (venir meno del ruolo di affidante da parte dell'ente pubblico, libero dispiego della concorrenza tra più gestori contestualmente operanti sul territorio), a livello di singolo Comune, soprattutto quando quest'ultimo sia di dimensioni medio-piccole, il ciclo dei rifiuti appare caratterizzato dai seguenti aspetti, elaborati per i singoli segmenti del servizio (raccolta, trasporto, spazzamento stradale, smaltimento finale).

Quanto alla **raccolta dei rifiuti**, appare in teoria possibile che più operatori nel mercato, in contestuale concorrenza tra loro, intrattengano rapporti diretti con gli utenti finali del servizio, i quali potrebbero anche cambiare il proprio fornitore a seconda della convenienza economica e del livello del servizio reso ma, nel concreto, la questione non risulta attuabile.

Più operatori all'interno dello stesso Comune causerebbero probabilmente problemi di traffico pesante, di sovrapposizione, di necessità di identificazione del rifiuto di spettanza di ciascuno i quali non appaiono facilmente risolvibili, come pure risulterebbe arduo raggiungere facilmente obiettivi predeterminati di raccolta differenziata in un sistema multi-gestore che richiederebbe un non facile coordinamento.

Quanto allo **spazzamento stradale**, si tratta in tutta evidenza di un segmento per il quale l'esclusiva (unico operatore per Comune per periodo di tempo determinato) non può che essere mantenuta; si tratta infatti di accedere al suolo pubblico per effettuare operazioni di pulizia, e solo l'ente proprietario del suolo può ordinatamente definire quale sia l'unico affidatario che si occupi del segmento specifico; la concorrenza nel mercato non appare nemmeno concepibile.

Quanto allo **smaltimento finale dei rifiuti**, si tratta di un segmento la cui evoluzione non può essere di competenza comunale, bensì a livello provinciale; pertanto, il tema risulta essere materia che sfugge alla disponibilità del singolo Comune o della stessa concorrenza totale nel mercato.

Al riguardo, in termini di relativa complessità, si consideri anche l'art. 25, comma 4 del D.L. n. 1/2012 convertito in Legge n. 27/2012, in base al quale: "Per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'art. 202 D.Lgs 3 Aprile 2006, n.152, e nel rispetto della normativa nazionale ed europea, le seguenti attività: a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti; b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla precedente lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani ed assimilati prodotti all'interno dell'ATO.

Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito."

In esito alle considerazioni di cui sopra, pare potersi concludere che il ciclo dei rifiuti si caratterizzi per obblighi allo svolgimento del servizio, e ciò in forma di esclusiva da parte di un ente affidante ad un solo affidatario per territorio e periodo di tempo.

#### **4 - SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO**

La sentenza n. 199/2012 della Corte Costituzionale stabilisce l'applicazione, nell'ordinamento nazionale, della normativa comunitaria sulle regole concorrenziali minime per le gare ad evidenza pubblica che affidano la gestione di servizi pubblici di rilevanza economica.

Attualmente le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica offerte dal contesto normativo comunitario (e anche nazionale) sono indifferentemente:

- a) all'esito di gara ad evidenza pubblica per l'individuazione di un gestore legato all'ente locale concedente da un contratto di servizio;
- b) in favore di società a capitale misto pubblico e privato, il cui socio privato sia scelto all'esito di gara ad evidenza pubblica, assuma specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio, detenga la partecipazione per la durata del contratto di servizio;
- c) in forma non esternalizzata (cd *in house providing*), attraverso un veicolo societario.

Per quanto concerne le procedure di gara, si possono sintetizzare le seguenti considerazioni (Fonte Green Book Utilitatis, ed. 2020):

- Nel Nord Ovest la procedura mediante gara d'Appalto avviene per circa il 20% della popolazione
- La durata massima di una gara è pari a 7 anni;
- Nell'85% dei casi ogni gara viene espletata per un singolo Comune;
- In Lombardia l'importo medio annuo di ogni gara si aggira intorno ai 5 milioni di Euro
- Nel Nord Ovest il numero di offerte di partecipanti alle gare risulta pari a 3;
- Solo il 70% delle gare bandite arrivano all'aggiudicazione nei termini utili per il subentro nel servizio;
- Il tempo medio intercorrente tra la data di pubblicazione del Bando e l'Aggiudicazione (che non vuol dire inizio del servizio), nel Nord Ovest è pari mediamente a 190 giorni.
- Il ribasso medio nel prezzo offerto nelle procedure bandite nel Nord Ovest è del 4,4%.

Non sono certo dati che incoraggino il perseguimento della scelta della gara d'appalto, quanto invece tutte le considerazioni espone nella presente relazione che riportano la correttezza e la bontà della scelta che si vuole intraprendere.

Per i servizi di rilevanza economica il soggetto che affida il servizio dovrà tener conto sia della disciplina comunitaria sia delle norme nazionali settoriali.

La scelta di uno tra i tre indicati modelli organizzativi deve essere giustificata dalla percorribilità dell'opzione alla stregua del sussistere dei relativi presupposti legali legittimanti e delle relativamente maggiori utilità (economiche e tecniche) che a ragion veduta si ritengano rinvenibili nel modello prescelto.

Ciò implica la descrizione delle condizioni del territorio nel quale andrà erogato il servizio, dei dati quantitativi e qualitativi di massima del medesimo, alla stregua del business plan e degli obiettivi da conseguire.

Nella astratta percorribilità di tutte e tre le opzioni possibili di affidamento, occorre, quindi, scendere alla valutazione della relativa convenienza economica in termini di efficienza ed economicità in termini di costi,

atteso che ciascun modello gestionale è dotato, in linea di principio, della medesima efficacia rispetto agli obiettivi.

La valutazione dei costi distingue quelli relativi alla produzione del servizio, in capo al gestore e tendenzialmente minori in caso di aggiudicazione concorrenziale, e quelli collaterali, relativi alle procedure di affidamento del servizio, di controllo circa la sua esecuzione, di copertura dai rischi, viceversa in capo agli enti concedenti e tendenzialmente minori in caso di affidamento diretto.

Incide infatti sulla misura dei costi collaterali, relativi alla organizzazione e al controllo di esecuzione del servizio, la relazione tra ente concedente e soggetto gestore, ove l'estraneità o meno del gestore rispetto all'ente concedente ha impatto direttamente proporzionale sul grado di divergenza degli obiettivi rispettivamente perseguiti e di difficoltà per il concedente di obbligare il gestore a comportarsi nel suo interesse, nonché sul grado di efficacia e di onerosità del sistema di incentivi e sanzioni, quale strumento di enforcement del contratto di servizio.

Se pertanto i livelli e la composizione dei costi variano anche in funzione delle modalità di affidamento, in termini economici la modalità di affidamento da scegliere tenderà a essere quella che, a parità di affidabilità nell'esecuzione del servizio, ne minimizza i costi totali attesi.

In tale ottica, la scelta dell'affidamento diretto non esternalizzato è in linea di principio tanto più conveniente quanto minori sono da un lato la domanda di capitali di investimento e dall'altro la dimensione e il potenziale di efficienza e di economicità del servizio, atteso anche che l'incidenza dei costi collaterali di organizzazione e controllo dell'esecuzione del servizio sui costi totali è inversamente proporzionale alla dimensione dell'affidamento, innanzitutto perché si tratta di costi fissi.

Il Codice dei Contratti Pubblici, all'art 192 (Regime speciale degli affidamenti in house) prevede inoltre sia istituito presso l'ANAC l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house.

Con riferimento alla Delibera ANAC n. 358/2020, il Comune di Voghera ha presentato per se e per gli altri enti soci di ASM Voghera Spa, istanza di iscrizione all'elenco di cui all'articolo 192, comma 1, del D. Lgs 50/2016: tale elenco comprende gli enti soci che esercitano un controllo analogo su ASM Voghera Spa e che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house.

Lo stesso articolo 192, stabilisce che ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuino preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Inoltre, in materia di affidamento in house, sono rilevanti le disposizioni contenute nel Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica adottato nel Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 che definisce le «società in house» le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto; per quanto riguarda il requisito prevalente, il comma 3 dell'art. 16. prevede che gli statuti delle società devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui sopra che può essere rivolta anche a finalità

diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Da ultimo sono rilevanti le disposizioni del DECRETO LEGISLATIVO 23 dicembre 2022 , n. 201 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), in particolar modo con riferimento all'art. 17 (Affidamento a società in house) e art. 24 (Contratto di servizio).

## **5 - L'EROGAZIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI NEL TERRITORIO DI RIFERIMENTO**

L'attuale gestione del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani, affidato dai Comuni limitrofi alla società *in house* ASM Voghera spa ha permesso loro di ottenere ottimi risultati relativamente a tale servizio con l'incremento della percentuale di raccolta differenziata e con riduzione dei costi di smaltimento.

I Comuni dove ASM Voghera Spa svolge il servizio di raccolta e trasporto rifiuti sono 37, nello specifico:

- 36, mediante affidamento *in house* del servizio
- 1 in sub affidamento (frazione di Valverde del comune di Colli Verdi in sub affidamento da Broni Stradella Pubblica Srl)

ASM Voghera spa gestisce, nello specifico, il predetto servizio a favore di 6 Comuni confinanti con Lungavilla, tutti mediante affidamento *in house*.

È evidente che la fase di raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti debbono essere organizzate e gestite unitariamente, altrimenti si perderebbe la possibilità di sfruttare le relative sinergie e qualcuno degli Enti finirebbe per generare costi ambientali dei quali non sopporta (almeno non integralmente) l'onere, "scaricandoli" sui Comuni limitrofi (ciò in contrasto con il principio comunitario di "chi inquina paga", sancito dall'articolo 191, par. 2 del trattato UE).

I servizi di igiene urbana e spazzamento sono definiti per ciascun singolo comune in base alle specifiche esigenze, con una compresenza di modalità di spazzamento manuale, combinato e meccanizzato.

Trattamento e smaltimento del rifiuto indifferenziato, trattamento della frazione organica e verde e avvio a selezione e valorizzazione delle frazioni riciclabili sono esterne al gestore e - considerato il concorrenziale mercato locale - possono essere individuate alternative efficienti in termini di qualità e costi del servizio.

Tale visione è conforme a quanto previsto dalla legislazione in materia di rifiuti che prevede la gestione integrata dei rifiuti rispetto alla quale non è ipotizzabile una segmentazione senza imporre costi eccessivamente onerosi e soprattutto senza incidere nell'organizzazione stessa del servizio.

A tal fine, in caso di conferimento a società *in house*, la gestione dei rifiuti risulterebbe effettuata secondo i criteri di efficacia, efficienza, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio del "chi inquina paga".

**Per le ragioni sopra indicate, si ritiene pertanto che "l'affidamento *in house*" rappresenti comunque la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa.**

**La società *in house* in oggetto gestisce da anni con buoni livelli qualitativi i servizi pubblici locali di rilevanza economica relativa al ciclo dei rifiuti, ha maturato un'esperienza pluriennale nella gestione del servizio, pratica costi di servizio, desumibili dai piani finanziari annuali per i comuni serviti, contenuti e comunque confrontabili con i costi di mercato, mantiene un equilibrio economico**

**finanziario che ha reso possibile la chiusura di esercizi sociali in utile ed un possibile conferimento *in house* alla stessa società contribuirebbe a far sì che la stessa preservi la propria struttura organizzativa ed industriale con il fine di consentire la gestione nell'interesse economico e patrimoniale dell'Ente di ulteriori servizi pubblici a costi concorrenziali, attraverso lo sviluppo di sinergie sistemiche nei riguardi dell'attività di cui trattasi.**

### **5.1. adesione al modello "in house": sussistenza dei requisiti oggettivi**

L'interesse pubblico perseguito da questa e dalle altre Amministrazioni locali, di erogazione del servizio di gestione dei rifiuti, nelle sue varie fasi di raccolta, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, nonché di riscossione della relativa tariffa, non potrebbe essere utilmente raggiunto, attese le particolarità del servizio, qualora si facesse ricorso ad un gestore esterno all'organizzazione degli enti locali (quale terzo concessionario o quale socio privato, titolare di tutti i compiti operativi connessi al servizio, di società mista) con l'utilizzo di un modello organizzativo che le valutazioni comparative rivelano adeguato alle esigenze e caratteristiche del territorio e del servizio, alla stregua:

- a) dello stato di frammentazione attuale del servizio, parcellizzato in gestioni limitate a ciascuno dei territori comunali coinvolti dal progetto di unificazione della gestione medesima, con conseguente necessità di un avvio differenziato della nuova gestione nei vari territori e di una, almeno iniziale, conservazione di differenziazioni operative del servizio che mal si confanno ad una gestione imprenditoriale;
- b) della necessità di disporre delle più ampie facoltà di organizzazione e coordinamento interne al soggetto gestore per avviare in modo uniforme la nuova gestione sui singoli territori man mano che si liberino dalle gestioni cessanti;
- c) delle difficoltà di far assorbire a terzo gestore, già dotato di adeguata impresa, i mezzi e il personale già adibiti al servizio nell'ambito delle gestioni cessanti;
- d) del minor interesse privato per una prospettiva di evoluzione del sistema di gestione dei rifiuti orientato alla minimizzazione della produzione dei rifiuti (e quindi anche alla minimizzazione delle quantità raccolte e gestite) secondo i principi della gerarchia comunitaria e nazionale di gestione dei rifiuti. Inoltre, in questi territori, non ricorrono le condizioni che tipicamente fanno propendere per la necessità di esternalizzazione del servizio e, in particolare, non vi è né il fabbisogno di forti e specifiche competenze tecniche e tecnologie, né una domanda di capitali per investimenti rilevanti.

Infatti, da un lato il servizio di raccolta e di gestione dell'igiene urbana è già strutturato nella quasi totalità dei comuni secondo un modello razionale ed efficiente che verrebbe sostanzialmente mantenuto, dall'altro non si prevede in capo al gestore né la realizzazione né la gestione di impianti di trattamento o smaltimento - già presenti in numero adeguato ad assicurare competitività dei costi nel territorio - ma solo gli ordinari investimenti di sostituzione del parco veicolare e delle attrezzature, considerato che anche gli adeguamenti dei centri di raccolta saranno di norma in capo ai singoli comuni o a comuni aggregati.

La scelta dell'opzione di affidamento del servizio a società di cui gli enti affidanti abbiano la esclusiva contitolarità consente viceversa di acquisire:

- una società operativa più integralmente rispondente agli obiettivi pubblici di gestione dei rifiuti che, in particolare per l'orientamento alla prevenzione e riutilizzo e in genere minimizzazione delle quantità generate, possono confliggere con i legittimi obiettivi di profitto di un socio privato o di un concessionario esterno;

- un maggiore controllo da parte dei comuni, un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici, sulla gestione operativa affinché questa si adatti rapidamente e puntualmente alle domande ed esigenze dei territori sia sul fronte della raccolta che soprattutto su quello dello spazzamento e dell'igiene e qualità del decoro urbano;

- una società che, mantenendo una gestione efficiente e costi competitivi, si attivi nel mantenere tali costi anche per il recupero e smaltimento dei rifiuti differenziati e indifferenziati privilegiando prioritariamente l'efficacia ambientale degli interventi e gli alti standard di servizio senza la necessità di produrre marginalità superiori a quelle necessarie per una ordinata gestione e per il sostegno dei limitati investimenti richiesti.

Con l'affidamento *in house* è previsto un mantenimento e tendenzialmente, per effetto della maggiore efficienza e della riduzione dei margini di impresa, una riduzione dei costi del servizio.

La procedura di affidamento *in house*, pertanto, si configura come l'approccio che conserva una già eccellente prestazione tecnico-economico e può migliorarla con una ottimizzazione dei costi.

## **5.2. adesione al modello “in house”: sussistenza dei requisiti soggettivi**

Questa Amministrazione locale intende quindi utilizzare quale veicolo societario deputato all'erogazione del servizio ASM Voghera s.p.a. (costituita con atto deliberativo n.108 del 16/07/1999 del Consiglio Comunale del Comune di Voghera) della quale è socio con una partecipazione di 20 quote ordinarie.

I parametri essenziali per il modulo “in house providing” sono stati a suo tempo definiti dalla Corte di Giustizia CE con la nota sentenza Teckal del 18.11.1999 sulla causa C-107/1998.

La giurisprudenza ha poi considerato sussistente il controllo analogo anche in caso di frazionamento del capitale tra più enti pubblici purché sia soddisfatta la condizione dell'esistenza di un capitale di azionario internamente in mano pubblica, non rilevando tuttavia una esigua quota partecipativa di alcuni soggetti (Corte di Giustizia CE con la sentenza del 13.11.2008 sulla causa C-324/2007).

Sul tema del controllo congiunto si era più volte espresso anche il Consiglio di Stato (sentenza nn 1365/2009, 5082/2009, 7092/2010, 1447/2011 e 1801/2014) sostenendo che il controllo analogo è assicurato anche se non viene esercitato individualmente da ciascun socio, purché il controllo sia effettivo e i soci pubblici agiscano unitariamente.

Gli elementi di principio dettati a suo tempo dalla “sentenza Teckal” sono stati tradotti con le Direttive 23- 24 – 25/2014/UE, ove il modello in house viene codificato per la prima volta. Nel diritto interno il Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Codice dei contratti pubblici ha a sua volta introdotto diverse novità in tema di affidamenti diretti.

L'Art. 5. (Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico) prevede che le concessioni o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte (contemporaneamente) tutte le seguenti condizioni:

- l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi “controllo analogo” qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria in house un'influenza determinante, sia sugli obblighi strategici che sulle decisioni significanti. Il “controllo analogo” può essere esercitato da una persona giuridica diversa

del l'amministrazione aggiudicatrice e a volte controllata da quest'ultima (il cd controllo analogo indiretto).

- oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice (comma 7); per determinare tale percentuale deve essere fatto riferimento del fatturato totale medio di tre anni precedenti all'aggiudicazione dell'appalto o della concessione. Se a causa di detta costituzione o di inizio attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatario, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività non è disponibile per tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare che la misura dell'attività è credibile.
- nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

I commi 4 e 5 dell'art. 5 dal Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Codice dei Contratti Pubblici, prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando le amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatario esercitano tale controllo in forma congiunta.

Si ha il "controllo congiunto" quando vengono soddisfatte completamente le seguenti condizioni:

- gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;
- tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;
- la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Lo Statuto di ASM Voghera spa detiene i tre presupposti fondanti la legittimità dell'affidamento diretto del servizio (**capitale, controllo, attività**), nei limiti più stringenti imposti dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato e comunque nel rispetto di quanto precisato, circa la governance, dalla direttiva UE.

Di seguito, la sintesi delle clausole più rilevanti dello Statuto, nel quale ASM Voghera è individuata all'art.1.1 quale "Società per azioni a totale capitale pubblico" costituita "per la gestione *in house*, nell'interesse degli enti locali soci, delle attività di cui all'art.3 di interesse generale, nel rispetto della disciplina prevista per le società a partecipazione pubblica".

Quanto alle **attività**, l'art. 3 dello Statuto prevede:

3.1 Nel rispetto della disciplina sulle società a partecipazione pubblica, la società ha per oggetto sociale, le seguenti attività:

a) Servizi idrici integrati, ed in particolare:

- a1) captazione, sollevamento, trasporto, trattamento, distribuzione e vendita dell'acqua per qualsiasi uso;
- a2) esercizio di fognature, gestione degli impianti di trattamento e depurazione delle acque di scarico.
- b) Servizi energetici, ed in particolare:
  - b1) acquisto, produzione, trasporto, manipolazione, distribuzione e vendita del gas (nelle forme organizzative consentite dalla legge), produzione, distribuzione e gestione del calore;
  - b2) acquisto, produzione, trasmissione, distribuzione e vendita di energia elettrica comunque prodotta sia direttamente che da parte di terzi;
  - b3) gestione della rete di illuminazione pubblica e servizi connessi;
  - b4) servizi connessi alla gestione degli impianti termici e di condizionamento;
  - b5) gestione degli impianti di produzione di energia e promozione del risparmio energetico.
- c) Servizi di igiene ambientale, ed in particolare:
  - c1) gestione, raccolta e trasporto di rifiuti solidi, urbani, speciali e di tutte le categorie e le fasi individuate dalle leggi vigenti;
  - c2) gestione di impianti di stoccaggio, trattamento e smaltimento dei rifiuti;
  - c3) produzione, gestione e commercializzazione dei prodotti derivati dalle attività di trattamento dei rifiuti, nonché loro utilizzo per la produzione di calore e di energia elettrica, nel rispetto comunque della disciplina sulle società a partecipazione pubblica;
  - c4) pulizia di aree pubbliche e di uso pubblico, lavaggio strade e fontane, spurgo dei pozzetti stradali, pulizia dei muri da manifesti e iscrizioni abusive;
  - c5) servizio neve, sgombero detriti e macerie;
  - c6) disinfezione, disinfestazione, derattizzazione, dezanzarizzazione;
  - c7) bonifica discariche abusive e di aree contaminate da rifiuti, anche speciali e/o pericolosi;
  - c8) taglio dell'erba e raccolta delle foglie in aree pubbliche e di uso pubblico;
  - c9) gestione del verde e dell'arredo urbano;
  - c10) servizi igienici pubblici anche automatizzati.
- d) Servizi integrati di mobilità:
  - d1) esercizio dei trasporti pubblici di linea e non di linea, urbani ed extraurbani;
  - d2) trasporti scolastici, di noleggio e qualsiasi trasporto di persone (nelle forme organizzative consentite dalla legge);
  - d3) gestione e costruzione di parcheggi ed aree di sosta, con e senza custodia veicoli;
  - d4) altre attività connesse al trasporto pubblico di persone, come gestione di autostazioni, di aree intermodali, di biglietterie e punti di vendita di titoli di viaggio;
  - d5) altre attività connesse alla mobilità in Città, quali l'impianto ed esercizio di semafori, la formazione e gestione della segnaletica orizzontale e verticale, la posa di indicatori stradali e toponomastici, il controllo automatico degli accessi, e più in generale le funzioni attribuibili al mobility manager.
- e) Gestione di impianti sportivi e ricreativi.
- f) Gestione dei servizi cimiteriali, lampade votive e servizi funerari, compresi i servizi di trasporto e di onoranze funebri;
- g) Gestione farmacie;

- h) Installazione, cablatura ed esercizio di reti telematiche ed informatiche, fornitura di prestazioni e di servizi informatici.
- i) Manutenzione degli automezzi aziendali e attività di officina in generale, ivi compresa l'attività di revisione e rimozione.
- l) Preservazione delle risorse idriche, difesa del suolo, del sottosuolo, dell'acqua e dell'aria dalle varie forme di inquinamento.
- m) Attività di progettazione, costruzione e gestione inerenti alle tipologie di attività sopra descritte, direttamente o tramite contratti di incarico professionale o di appalto.
- n) La gestione del servizio di ristorazione e di gestione di mense, nonché la prestazione del servizio alternativo di mensa a mezzo di buoni pasto utilizzabili attraverso mense gestite in proprio e da terzi, ristoranti, self service, tavole calde e fredde ed esercizi analoghi con cui è stata stipulata convenzione a tal fine.
- o) Ogni prestazione connessa e collegabile alle attività indicate ai punti m) e n), incluse quelle di pulizia e manutenzione dei complessi aziendali adibiti alla somministrazione dei pasti e di strutture ricreative in genere.
- p) La società potrà, inoltre, occuparsi anche (a titolo esemplificativo) di organizzazione e promozione di convegni, corsi di formazione professionale e prestazioni di consulenza connesse alle attività di cui sopra; nonché di ogni altro tipo di servizio informativo e didattico connesso a quanto sopra e finalizzato al raggiungimento dell'oggetto sociale.

3.2 Nel rispetto dei limiti previsti dalla legge per le società a partecipazione pubblica nonché dal Codice dei Contratti Pubblici, la Società, sulla base degli indirizzi assembleari e degli strumenti programmatici, può compiere operazioni immobiliari, industriali, finanziarie e mobiliari, commerciali, necessarie o ritenute opportune per il conseguimento degli scopi sociali, prestare garanzie reali e personali anche in favore di terzi, non ai fini del collocamento nei confronti del pubblico, nonché stipulare accordi con enti pubblici e privati.

3.3 La Società, nei limiti previsti dalla legge e sulla base degli indirizzi assembleari e degli strumenti programmatici, può partecipare a gare, anche in associazione con altre imprese, per l'affidamento di servizi o attività di interesse pubblico e svolgere tutte le attività connesse.

Quanto al capitale sociale, l'art. 5 dello Statuto prevede:

5.1 Il capitale sociale è determinato in Euro 52.878.600,00 (cinquantaduemilionioctocentosettantottomilaseicento/00) ed è diviso in 528.786 (cinquecentoventottomilasettecentottantasei) azioni del valore nominale di Euro 100 (cento) ciascuna. Il capitale sociale deve essere posseduto interamente da enti pubblici, salvi i limitati casi in cui la legge consente la presenza nella compagine societaria di soci privati.

5.2 Il capitale sociale può essere aumentato o diminuito con deliberazione dell'Assemblea straordinaria, nell'osservanza delle disposizioni del codice civile in materia, tenuto comunque conto della natura pubblica della Società. Gli aumenti di capitale possono avvenire anche con conferimenti diversi da quelli effettuati in denaro.

5.3 Oltre al Comune di Voghera sono ammessi a partecipare al capitale sociale altri enti pubblici che potranno complessivamente detenere partecipazioni non superiori al 49% dell'intero capitale sociale.

L'ingresso degli altri soci potrà avvenire a seguito di aumento di capitale sociale oppure a seguito di cessione di azioni.

Quanto alla **qualità di socio**, l'art. 7, comma 1, dello Statuto prevede:

[...] il trasferimento delle azioni a terzi è ammesso esclusivamente a favore di altri enti pubblici, salvi i limitati casi previsti dalla legge;

Quanto alla limitazione **dell'attività sociale**, l'art. 3 dello Statuto prevede:

3.4 Nel rispetto dei limiti previsti dalla legge per le società a partecipazione pubblica nonché dal Codice dei Contratti Pubblici, trattandosi di un ente in house, sottoposto al controllo analogo congiunto da parte degli enti locali soci la Società opera attraverso forme di gestione diretta, prevalentemente nello svolgimento delle attività e servizio che sono affidati dagli enti locali soci.

3.5 Ai fini del perseguimento del proprio oggetto sociale, nei limiti previsti dalla legge, la Società sulla base degli indirizzi assembleari e degli strumenti programmatici, può operare mediante società partecipate dalla stessa che possono occuparsi di fasi complementari delle attività rientranti nell'oggetto sociale della Società;

Quanto al **controllo analogo** l'art. 1 dello Statuto prevede:

1.2 la Società è sottoposta all'esercizio del controllo analogo congiunto degli enti pubblici soci che lo esercitano mediante l'Assemblea e il Comitato per il controllo analogo congiunto di cui ai successivi articoli 11 e 14. In particolare, gli enti locali soci esercitano i seguenti poteri:

1. potere di direzione e controllo sulle modalità e condizioni di erogazione dei servizi di interesse pubblico, nonché sull'attività dell'organo amministrativo;
2. approvazione degli "schemi tipo" di convenzioni/accordi/contratti di servizio;
3. approvazione degli strumenti di programmazione relativi alla gestione societaria;
4. controllo dello stato di attuazione degli obiettivi assegnati anche sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità disponendo al riguardo altresì di poteri di supervisione, coordinamento, ispettivi e di informazione;
5. controllo e approvazione dei conti annuali della Società (con obbligatoria rendicontazione contabile periodica da parte dell'organo amministrativo);
6. di indirizzo, nei riguardi dell'organo amministrativo, ai fini dell'esercizio del controllo pubblico sulle società partecipate indirettamente per il tramite della Società;
7. in ogni caso, ogni altro più ampio potere di vigilanza, direzione e controllo sancito:
  - a. dalla normativa vigente in materia di società pubbliche e/o partecipate e di gestione di servizi pubblici locali, declinato attraverso provvedimenti amministrativi assunti dagli organi dei comuni soci in coerenza e conformità con la disciplina normativa vigente;
  - b. da accordi, convenzioni o patti parasociali che gli enti locali soci possono stipulare tra di loro allo scopo di esercitare sulla società il controllo analogo congiunto.

1.3 Eventuali modifiche al contratto di servizio devono essere preventivamente approvati dall'organo competente dell'ente locale socio interessato al servizio e alle attività oggetto del contratto.

1.4 E' consentito a ciascun ente locale socio il diritto di domandare, sia in ambito assembleare, sia al di fuori dell'assemblea, mediante richiesta scritta, informazioni in merito alla gestione del servizio pubblico affidato dallo stesso alla Società, purché tale facoltà venga esercitata con modalità e tempi tali da non ostacolare la efficiente gestione della Società stessa.

1.5 L'organo di amministrazione ed il collegio sindacale della società sono tenuti a collaborare anche tramite trasmissione di dati al fine di consentire il completo controllo degli enti locali sulle attività di interesse pubblico gestite dalla Società per conto degli enti locali soci.

1.6 L'organo di amministrazione è sottoposto ad obblighi di informazione periodica in favore dell'Assemblea e del Comitato per il controllo analogo congiunto.

1.7 Tenuto conto della sua natura di ente in house, alla Società si applicano le disposizioni normative vigenti per le società pubbliche e/o partecipate in materia di trasparenza, reclutamento di personale, approvvigionamento di beni e servizi e, in generale relative alla contrattualistica pubblica.

Quanto all'**Assemblea dei Soci**, l'art. 13 dello Statuto prevede:

Tenuto conto della natura di società in house, l'Assemblea ordinaria delibera su tutti gli oggetti attribuiti dalla legge alla sua competenza e ancora, oltre ai casi previsti all'articolo 1 dello Statuto, anche nei seguenti casi [...] secondo previsto dal successivo art. 14:

- a) sulla cessione e sulla dismissione dei rami d'azienda o operazioni che comportino un sostanziale mutamento dell'oggetto sociale;
- b) sull'acquisto e alienazione di partecipazioni di valore superiore al valore nominale del 5% (cinque per cento) del proprio patrimonio contabile risultante dall'ultimo bilancio approvato dalla A.S.M. Voghera S.p.A.;
- c) sulla compravendita e sulla permuta di cespiti di valore superiore a 1.000.000 (un milione) di Euro;
- d) sugli indirizzi e sulla programmazione riguardanti l'ordinaria e la straordinaria amministrazione delle attività pubbliche gestite dalla Società mediante in house providing;
- e) sulla nomina del Direttore Generale e del relativo compenso;
- f) sulla nomina dei componenti dell'organo di Amministrazione e sugli eventuali compensi in favore degli stessi;
- g) in ogni caso, in tutte le ipotesi riguardanti obiettivi strategici della Società, nonché decisioni significative della stessa.

Al **Comitato per l'esercizio del controllo analogo congiunto da parte degli enti locali soci**, l'art. 14 dello Statuto prevede:

14.1 L'esercizio del controllo analogo congiunto da parte degli enti locali soci è garantito anche attraverso l'attività del Comitato per l'esercizio del controllo analogo. Il comitato è composto da 5 (cinque) sindaci o da loro delegati. Uno dei componenti sarà il sindaco del Comune di Voghera o un suo delegato.

Gli altri 4 (quattro) saranno nominati dall'Assemblea dei soci.

Ogni ente locale socio può proporre un candidato, espressamente indicato da questi darà il proprio Sindaco o un sul delegato, per la nomina dei componenti del Comitato.

Saranno eletti componenti del Comitato i primi 4 (quattro) candidati che avranno ottenuto il maggior numero di voti.

Per tale votazione l'Assemblea dei soci si esprime con un "voto per testa".

In occasione della nomina dei 4 componenti del Comitato, il Comune di Voghera si astiene dall'esercitare il voto.

In caso di parità di voti, saranno eletti i candidati più anziani di età.

Mediante il sistema di designazione di cui al presente articolo dei 5 (cinque) componenti del Comitato, tutti i soci pubblici affidano una delega di rappresentanza al Comitato stesso per l'esercizio delle proprie funzioni

Per lo svolgimento della carica di componente del Comitato non è previsto alcun compenso.

Ogni componente del Comitato, sia esso il Sindaco o un suo designato, decade automaticamente alla scadenza del mandato elettorale dell'Ente Locale di cui è rappresentante. In tal caso, l'assemblea dei soci, all'uopo tempestivamente convocata dall'Organo di Amministrazione, provvederà alla nomina di un nuovo componente secondo le modalità sopra descritte.

Il Comitato decade in contemporanea con la fine del mandato assegnato all'organo di amministrazione della Società.

Il presidente del Comitato è il Sindaco del Comune di Voghera o un suo delegato.

Il Presidente del Comitato avrà il compito di presiedere, di organizzare e di condurre i lavori del Comitato, di convocare le riunioni, stabilendone l'ordine del giorno, nonché di relazionare sulle attività del Comitato.

Qualora un componente del Comitato risulti assente ingiustificato per due riunioni consecutive, sarà facoltà del Comitato provvedere alla sua eventuale sostituzione nel rispetto delle regole per la nomina dei componenti del Comitato stesso.

14.2 il Comitato per l'esercizio del controllo analogo congiunto approva, con voto unanime, il proprio Regolamento.

Il Comitato esercita funzioni di vigilanza e controllo sulla gestione della Società e dei servizi di interesse pubblico dalla stessa svolti, nel rispetto di quanto espressamente previsto nel presente statuto.

Tali funzioni sono esercitate attraverso il preventivo esame degli atti riguardanti gli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della Società tenuto conto delle attività svolte dalla stessa Società.

La bozza degli atti da sottoporre al controllo è trasmessa, a cura dell'organo amministrativo almeno 15 giorni prima della data in cui essi vengono posti in adozione da parte degli organi societari e su di essi il comitato esprime un parere motivato. L'eventuale espressione di un parere negativo riscontrato negli atti sottoposti a valutazione che non corrispondano alle linee programmatiche di indirizzo degli enti locali Soci con la vigente dovrà essere opportunamente motivato indicando analiticamente le criticità rilevate e le proposte di modifica dell'atto.

Il parere del Comitato non ha valore vincolante essendo fatta salva la possibilità per l'organo societario competente di discostarsi dal parere negativo reso dal Comitato, con adeguata motivazione.

In particolare, con riguardo all'attività preventiva di consultazione, il Comitato si esprime sui seguenti atti:

- a) progetto di bilancio di esercizio predisposto dall'organo amministrativo, ai fini dell'approvazione da parte dell'Assemblea dei Soci;
- b) progetto relativo alle operazioni straordinarie sul capitale, le operazioni di fusione, scissione o conferimento, gli acquisti e/o alienazioni delle aziende e/o rami di aziende o di partecipazioni, qualora consentite dalla Legge, ai fini della loro sottoposizione all'approvazione da parte dell'Assemblea dei Soci;
- c) relazioni periodiche redatte dall'organo amministrativo sulle attività svolte;
- d) valuta le proposte di aumenti di capitale, di ricapitalizzazione e di ripiano delle perdite della società;
- e) proposte per l'assunzione di mutui, prestiti e l'emissione di obbligazioni;
- f) proposte di modifiche dello statuto e dell'atto costitutivo;
- g) proposte di trasferimento di azioni a terzi, tenuto conto delle limitazioni previste dallo Statuto;
- h) valuta la dismissione di beni immobili;
- i) proposte di acquisizione di partecipazioni in altri organismi di diritto pubblico e privato;
- j) scheda dei contratti di servizio relativi alle attività che la Società intende assumere;
- k) in ogni caso relativi a obiettivi e decisioni strategiche tenuto conto dell'ambito in cui opera la Società.

Per il **Consiglio di Amministrazione**, l'art. 17 dello Statuto prevede:

17.3 oltre a quanto previsto dalla legge, compete all'organo di Amministrazione:

- a) la proposta del piano programma pluriennale ed annuale da sottoporre, poi, all'approvazione definitiva dell'Assemblea; la proposta del piano degli investimenti, anche con riguardo alle infrastrutture necessarie per la distribuzione dell'elettricità e del gas dovrà essere prima elaborata dal Gestore Indipendente, poi ratificata dal Consiglio di Amministrazione e infine approvata dall'Assemblea;
- b) l'onere di rendere all'Assemblea e al Comitato per il controllo analogo congiunto, annualmente, relazioni sull'andamento della gestione della Società e delle attività dalla stessa svolte;
- c) l'acquisizione e cessione di partecipazioni di qualsiasi tipo e attraverso qualsiasi forma nel rispetto degli indirizzi di Assemblea;
- d) la prestazione di garanzie e concessione di prestiti nel rispetto degli indirizzi di Assemblea;
- e) l'assunzione di mutui nel rispetto degli indirizzi di Assemblea.

17.7 Competono all'organo di amministrazione altresì obblighi di informazione periodica in favore dei soci pubblici, sull'andamento della Società e dell'attività della stessa. Inoltre l'organo di amministrazione, nel rispetto degli indirizzi ricevuti dall'Assemblea, adotta i più opportuni strumenti per l'informazione degli utenti; cura l'accertamento delle esigenze collettive in ordine ai servizi forniti dalla società e promuove periodiche verifiche e controlli sulla qualità dei servizi erogati e sul livello di gradimento delle prestazioni fornite ai clienti.

## **6 - INDIVIDUAZIONE DELL'ENTE AFFIDANTE, DEL GESTORE DEL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE**

La presente relazione risponde ai dettami di cui all'art. 34, c. 20, d.l. n. 179/2012 in riferimento al previsto affidamento in capo a ASM Voghera spa del servizio di igiene ambientale nel Comune. L'illustrazione in essa contenuta, in particolare, non può prescindere, nel quadro di una corretta ponderazione di tutti gli interessi

pubblici coinvolti, da una preliminare descrizione del soggetto societario preposto alla gestione, da una descrizione degli scenari strategici di fondo che sottostanno alla sua nascita, da una definizione degli obiettivi perseguiti con la sua costituzione e delle previsioni di sviluppo.

### **Il Gestore del Servizio: ASM Voghera S.p.A.**

Il modello organizzativo della gestione dei rifiuti in Lombardia non prevede l'istituzione di Ambiti Territoriali Ottimali, per il che spetta ai singoli Enti Locali provvedere all'affidamento "in esclusiva" del relativo servizio sul proprio territorio, nel rispetto delle disposizioni pianificatrici regionali.

La Società A.S.M. nasce come azienda municipalizzata del confinante comune di Voghera.

Nel 2005 si trasforma in ASM Voghera S.p.A.

Trattasi di una grossa realtà locale, con un azionariato pubblico, che oltre al servizio di igiene urbana svolge funzioni di servizio idrici integrati, servizi energetici, servizi integrati di mobilità, gestione impianti sportivi e ricreativi, gestione dei servizi cimiteriali e funerari, reti telematiche, gestione di mense aziendali.

Pertanto, per quanto sopra, verrà stipulato un contratto di servizio con ASM Voghera S.p.A. per la gestione dei rifiuti urbani.

Il servizio d'igiene ambientale costituisce un'attività d'interesse economico generale a rete e, come detto, presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini.

Da tale principio ne discendono altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile e accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cliente (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa).

È poi da ricordare che i cittadini devono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del gestore: il grado di cooperazione è determinante per il raggiungimento di prefissati standard di qualità e di costi.

**Il Comune, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene che l'affidamento del Servizio, mediante procedura "in house", rappresenti la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dei principi comunitari di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, di imparzialità, di trasparenza, di non discriminazione, di parità di trattamento, di proporzionalità, di adeguata pubblicità e di mutuo riconoscimento.**

Il Servizio costituisce, infatti, un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: deve essere un servizio continuo e conforme alle normative di settore, deve essere affidato ad un gestore in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo, e che sia in grado di effettuare interventi di miglioramento della gestione, avendo, quindi, riguardo alla salute pubblica e all'ambiente.

Scopo primario dell'affidamento del Servizio, infatti, è conseguire il miglioramento della qualità del Servizio, nonché la riduzione dei relativi costi, favorendo il conseguimento di un risparmio economico, nel rispetto comunque dei livelli qualitativi.

## **7 - L'ANALISI DELL'ECONOMICITÀ DELLA GESTIONE OPERATA CON RIFERIMENTO ALL'INTERO SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE AMBIENTALE**

Per lo sviluppo di questo punto, si fa riferimento ai seguenti parametri:

#### Costi del servizio rifiuti e risultanze dei fabbisogni standard

Il comma 653 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, prevede che "a partire dal 2018, nella determinazione dei costi di cui al comma 654, il Comune deve avvalersi anche delle risultanze dei fabbisogni standard".

Il costo del servizio rifiuti deve essere interamente finanziato dal relativo prelievo, la tassa sui rifiuti (TARI), istituita con la stessa legge n. 147 del 2013, che può essere declinata anche in termini di tariffa corrispettiva ai sensi dell'art. 1, comma 668 della legge medesima.

Successivamente, l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), con Deliberazione 443/2019/R/rif del 31 ottobre 2019, ha definito i criteri di calcolo e riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il primo periodo regolatorio 2018-2021, adottando il Metodo Tariffario per il servizio integrato di gestione dei Rifiuti (MTR) e con Deliberazione 138/2021/R/rif del 30 marzo 2021, ha definito i criteri di calcolo e riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il secondo periodo regolatorio 2022-2025, adottando il Metodo Tariffario per il servizio integrato di gestione dei Rifiuti (MTR-2).

Il nuovo Metodo prevede l'uso del fabbisogno standard di cui all'art. 1, comma 653, della legge n. 147 del 2013 come *benchmark* di riferimento per il costo unitario effettivo del servizio di gestione dei rifiuti urbani, in particolare allo scopo dell'individuazione dei coefficienti di gradualità per l'applicazione di alcune componenti tariffarie (Art. 16 dell'Allegato A).

Per l'applicazione del comma 653 della legge n. 147 del 2013, i valori sopra descritti al punto 3 sono da calcolarsi in relazione alle caratteristiche del servizio attive per l'annualità cui il PEF si riferisce.

Diversamente, per utilizzare il fabbisogno standard come benchmark di riferimento per il costo unitario effettivo del servizio di gestione dei rifiuti urbani, per ottemperare a quanto richiesto all'art. 16 della delibera 443/2019 di ARERA, le variabili al precedente punto 3 vanno calcolate con riferimento due annualità precedenti quella di riferimento del PEF.

Il fabbisogno standard di ogni Comune è il risultato del prodotto di due grandezze:

- il costo standard di riferimento per la gestione di una tonnellata di rifiuti;
- le tonnellate di rifiuti urbani gestite dal servizio.

Per l'individuazione delle "risultanze dei fabbisogni standard" si fa riferimento al "costo standard" di gestione di una tonnellata di rifiuti, calcolato sulla base di un modello statistico di regressione che mette in relazione i costi osservati in un ampio campione rappresentativo di comuni con le rispettive variabili gestionali e di contesto che influiscono sul costo stesso.

Tali componenti di costo colgono gli aspetti statisticamente rilevanti per la differenziazione del costo standard di riferimento, ma che possono non tenere in considerazione variabili che possono influire sul costo, come:

- differenti nature contrattuali;
- la diversa qualità del servizio reso, come tipologia di servizio e frequenza di raccolta;
- la diversa efficienza del servizio dovuta al livello di concentrazione dei centri abitati e delle utenze domestiche e non domestiche, a fronte di Comuni costituiti da una pluralità di centri e nuclei abitati e case sparse;
- la distanza tra il Comune e la sede della società

Dall'applicazione del suddetto metodo, emergerebbe un valore di costo standard per la gestione di una tonnellata di rifiuti, pari a **252,39 €/ton**.

Si tenga in debita considerazione che il valore che emerge dall'applicazione del costo standard, comprende l'IVA e le due poste di natura fiscale ed amministrativa che generalmente rimangono in carico ai Comuni, ovvero CARC e mancate riscossioni per crediti inesigibili: l'attuale modello del costo standard tiene conto di questi costi e dunque il costo finale può essere considerato onnicomprensivo.

In base al contenuto del PEF, che rappresenta i costi che ASM Voghera Spa deve sostenere per la gestione del servizio di gestione rifiuti (raccolta, trasporto e smaltimento, il tutto iva compresa), emerge che il costo complessivo per l'anno **2023**, rapportato ad una tonnellata di rifiuto, sarà pari a **240,46 €/ton**, come dettagliato in seguito:

PEF 2023 (€ iva compresa)	STIMA PRODUZIONE RIFIUTI ANNO 2023 (quantitativo totale di rifiuti - tonnellate)
<b>288.557,00</b>	<b>1.200</b>

L'importo economico che emergerebbe dalla proposta ricevuta non comprende i costi a carico del Comune, in quanto sono attività proprie dell'ente non svolte dal proponente: dal confronto tra il parametro derivante dall'applicativo del calcolo del costo standard rispetto al valore calcolato secondo la previsione economica e la previsione in termini di tonnellate di rifiuto prodotto, emerge una distanza dal benchmark molto significativa, capace di assorbire anche i costi in carico al Comune.

Nella proposta tecnico-economica ricevuta da ASM Voghera Spa, è prevista l'attivazione del servizio di raccolta porta a porta per i rifiuti urbani. Questo consentirà di incrementare il valore di raccolta differenziata, associata ad una campagna di sensibilizzazione condotta assieme alla stessa società; inoltre verranno poste in essere alcune attività per ottimizzare il centro comunale di raccolta.

In riferimento all'art. 7, comma 1, dell'Allegato A della delibera 363/2021/R/RIF, i costi oggetto della proposta sono calcolati secondo criteri di efficienza, considerando i costi al netto dell'IVA detraibile e delle imposte e sono rilevati sulla base di quelli effettivi rilevati nell'anno di riferimento (a-2) come risultanti da fonti contabili obbligatorie.

Costo medio annuo per abitante servito

Come riferimento per questa analisi, si espongono i dati aggiornati al 2019 ricavabili sul portale ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale):

VALORI NAZIONALI - 2019		
AREA GEOGRAFICA	PRODUZIONE PRO CAPITE COMPLESSIVA (KG/AB*ANNO)	COSTO PRO CAPITE (€/AB*ANNO)
Nord	521,39	155,83
Centro	550,27	208,71

Sud	451,32	188,53
<b>Italia</b>	<b>503,39</b>	<b>175,79</b>

VALORI REGIONALI - 2019		
AREA GEOGRAFICA	PRODUZIONE PRO CAPITE (KG/AB*ANNO)	COSTO PRO CAPITE (€/AB*ANNO)
<b>Regione Lombardia</b>	<b>479,37</b>	<b>139,86</b>

In base al contenuto del PEF, che rappresenta i costi che ASM Voghera Spa deve sostenere per la gestione del servizio di gestione rifiuti (raccolta, trasporto e smaltimento, il tutto iva compresa), emerge che il costo medio per l'anno **2023** sarà pari a **117,30 €/ab**, come dettagliato in seguito:

PEF 2023 (€ iva compresa)	ABITANTI
<b>288.557,00</b>	<b>2.460</b>

Tale parametro risulta al di sotto del valore medio nazionale e regionale e può essere ulteriormente migliorato grazie ad una maggiore incentivazione alla separazione del rifiuto da parte degli utenti.

L'importo economico che emergerebbe dalla proposta ricevuta non comprende i costi a carico del Comune, in quanto sono attività proprie dell'ente non svolte dal proponente: dal confronto tra il parametro del costo medio per abitante al valore calcolato secondo la previsione economica, emerge una distanza dal valore di riferimento, capace di assorbire anche i costi in carico al Comune.

Nella proposta tecnico-economica ricevuta da ASM Voghera Spa, è prevista l'attivazione del servizio di raccolta porta a porta per i rifiuti urbani. Questo consentirà di incrementare il valore di raccolta differenziata, associata ad una campagna di sensibilizzazione condotta assieme alla stessa società; inoltre verranno poste in essere alcune attività per ottimizzare il centro comunale di raccolta.

In riferimento all'art. 7, comma 1, dell'Allegato A della delibera 363/2021/R/RIF, i costi oggetto della proposta sono calcolati secondo criteri di efficienza, considerando i costi al netto dell'IVA detraibile e delle imposte e sono rilevati sulla base di quelli effettivi rilevati nell'anno di riferimento (a-2) come risultanti da fonti contabili obbligatorie.

L'affidamento comprende tutte le prestazioni ed i servizi, gli oneri relativi al personale ed alla sua gestione, le attrezzature e mezzi e la relativa manutenzione, come di seguito specificati:

- Raccolta e trasporto rifiuti urbani indifferenziati
- Raccolta e trasporto rifiuti in vetro e lattine, in alluminio e banda stagnata
- Raccolta e trasporto rifiuti di carta e cartone
- Raccolta e trasporto rifiuti di imballaggi in plastica
- Raccolta e trasporto umido

- Raccolta e trasporto di pile ed accumulatori al pb, medicinali scaduti, vernici, e cartucce esauste e toner
- Raccolta e trasporto rifiuti ingombranti
- Raccolta e trasporto rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)
- Raccolta e trasporto oli e grassi animali e vegetali di origine domestica
- Raccolta e trasporto rifiuti vegetali
- Raccolta e trasporto rifiuti metallici
- Raccolta e trasporto rifiuti legnosi
- Raccolta e trasporto pneumatici di origine domestica
- Raccolta e trasporto inerti di origine domestica
- Servizio spazzamento meccanizzato
- Servizio gestione centro comunale di raccolta

Per quanto sopra esposto, si ritiene che tale modalità di affidamento possa rappresentare la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa, al fine di ottenere il miglioramento del servizio, il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata prefissati dal Comune volti ad un significativo miglioramento della percentuale di raccolta differenziata e, conseguentemente, una riduzione della tariffa gravante sui cittadini, in virtù dell'incremento della frazione differenziata, della riduzione dei costi e, dunque, della razionalizzazione del Servizio.

In considerazione dell'evoluzione industriale di A.S.M. Voghera quale società avente per oggetto lo svolgimento di servizi pubblici locali, quest'ultima risulta avere nel tempo implementato le proprie capacità operative, di sviluppo, di qualità, di redditività dei servizi erogati, di presidio del territorio, consolidando la propria vocazione industriale con miglioramento di immagine, efficacia ed efficienza nelle attività svolte.

La natura In House – e, quindi, pubblica – di A.S.M. Voghera Spa risulta in grado di garantire un costante e tempestivo controllo sulla filiera del ciclo dei rifiuti, operazione in generale assai delicata e da controllare con grande attenzione per le note ricorrenti implicazioni giudiziarie del settore e che invece il controllo pubblico permette di gestire e garantire meglio.

L'affidamento In House consente al Comune di dotarsi di un modello organizzativo più facilmente controllabile e particolarmente flessibile in relazione alle eventuali successive modifiche nelle esigenze gestionali del servizio che dovessero emergere, anche con riferimento alle prestazioni da erogare e/o all'attivazione di possibili sperimentazioni nell'erogazione del servizio stesso (come, ad esempio, il passaggio al sistema della tariffa puntuale).

La gestione del servizio da parte di A.S.M. Voghera Spa risulta comunque aver un elevato grado di soddisfazione da parte degli utenti del servizio di igiene ambientale sia nel nostro Comune con l'attuale servizio e sia entro i territori nei quali come società In House già eroga tale servizio.

Inoltre l'importo risulta in linea con i precedenti impegni di spesa sostenuti dall'ente.

Peraltro, l'affidamento In house in favore di A.S.M. Voghera Spa, società pluripartecipata da Comuni, presenta il vantaggio di garantire al Comune una gestione in forma aggregata del servizio di igiene ambientale, che, mediante, il superamento della frammentazione gestionale, consentirà di trarre tutti i benefici organizzativi ed economici derivanti dal conseguimento delle relative economie di scala, ivi inclusa una maggiore contrazione dei costi generali.

## **8 - L'ASSENZA DI COMPENSAZIONI ECONOMICHE**

Non essendo per il momento stati adottati i sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti ed essendo prevista e disciplinata da apposito Regolamento l'applicazione della tassa rifiuti (TARI), il Comune affida la gestione del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e di igiene urbana con la modalità del conferimento a società *in house providing* e si fa carico dell'integrale corresponsione del corrispettivo del servizio al gestore, provvedendo in proprio a riscuotere dall'utenza il tributo.

Non sono comunque previste compensazioni economiche a carico del Comune, in quanto i costi del servizio devono per legge essere integralmente coperti dal gettito di tassa.

## **9 - INFORMAZIONI DI SINTESI**

Oggetto dell'affidamento: servizio di raccolta, trasporto ed avvio a recupero/trattamento di rifiuti solidi urbani e dei servizi di igiene ambientale

Ente affidante: Comune di Lungavilla

Modalità e tipo di affidamento: affidamento diretto a società *in house*.

Durata del contratto: 5 anni

Territorio interessato dal servizio: tutto il territorio comunale

## **10 - SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

Nominativo: Arch. Clara Nobile

Ente di riferimento: Comune di Lungavilla

Servizio competente: Servizio Tecnico

Telefono: 0383/76130

Email: tecnico@comune.lungavilla.pv.it

Data di redazione: Giugno 2023