



**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti
per la forma di affidamento prescelta
(ex D.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201, art. 14 comma 3)**

**GESTIONE DELLE ATTIVITA' DI RACCOLTA, TRASPORTO, RECUPERO
E SMALTIMENTO RIFIUTI URBANI ED IGIENE AMBIENTALE
NEL TERRITORIO DEL COMUNE DI CHIGNOLO D'ISOLA**

Dicembre 2025



INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, dei servizi di igiene urbana e complementari a ridotto impatto ambientale DM 23/06/2022
Importo dell'affidamento	2.350.000,00 euro iva esclusa
Ente affidante	Comune di Chignolo d'Isola
Tipo di affidamento	Appalto di servizi
Modalità di affidamento	Affidamento in house (D.lgs. 201/2022, art. 14, comma 1, lett. c)
Durata dell'affidamento	10 anni
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Chignolo d'Isola (3.404 abitanti circa)

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott. Ing. Flaccadori Walter - Responsabile dell'area Gestione del Territorio
Ente di riferimento	Comune di Chignolo d'Isola
Area/servizio	Gestione del Territorio
Indirizzo	Via IV Novembre, 3 - 24040 Chignolo d'Isola Bg
PEC	protocollo@pec.comune.chignolodisola.bg.
Data di redazione	novembre/dicembre 2025

PREMESSA

a. GLI ADEMPIMENTI PREVISTI DAL D.LGS. 23 DICEMBRE 2022, N. 201 ART. 14 E DAL PREVIGENTE ART. 34, CO. 20, DEL D.L. 18 OTTOBRE 2012

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 aveva predisposto uno schema tipo per facilitare la compilazione ed un Vademecum.

Al pari, sul sito dell'ANAC è stato predisposto ora uno schema tipo della relazione prevista dall'art. 14, comma 3, del d.lgs. 201/2022 circa la scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale, al fine di supportare gli enti affidanti nella redazione della relazione.

Lo schema proposto è finalizzato a orientare l'azione degli enti interessati verso comportamenti uniformi e conformi alla normativa vigente, favorendo la diffusione di best practices.

Si evidenzia altresì che, a sensi dell'art. 31, comma 5 del d.lgs. 201/2022, *"gli atti e i dati di cui al presente articolo sono resi disponibili dall'ente che li produce in conformità a quanto previsto dall'articolo 50 del decreto legislativo n. 82 del 2005"*. Pertanto, al fine di rendere il contenuto degli atti e delle informazioni trasmesse chiaro e controllabile, l'ente affidante esplicita i dati di dettaglio utilizzati e fornisce le informazioni utili a rendere agevolmente fruibili e riutilizzabili i predetti dati. 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 verrà pubblicata sul sito istituzionale dell'ente affidante e contestualmente trasmessa all'ANAC.

b. IL SERVIZIO OGGETTO DELLA PRESENTE RELAZIONE

Oggetto della presente relazione è l'affidamento di un servizio evoluto per la gestione integrata dell'igiene urbana, con ridotto impatto ambientale, tenuto conto delle indicazioni contenute nei “Criteri Ambientali Minimi per l'affidamento del servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani, previsti nel Piano d'Azione Nazionale sul Green Public Procurement (PANGPP), nel D.M 13 febbraio 2014 e nella Legge 28 dicembre 2015, n. 221. **La revisione dei CAM del 2022 è stata effettuata con il decreto 7 aprile 2025 (GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA Serie generale - n. 92 del 19-04-2025):** 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.

La nozione di “servizio di igiene ambientale” è desumibile dall'art. 183, c. 1, lett. 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.

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 (**Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537**).

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 a qualificare le prestazioni di gestione dei rifiuti urbani in termini, appunto, di servizio pubblico locale a rilevanza economica “a rete”.

SEZIONE A - CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

A.1 - Contesto giuridico

LA NORMATIVA NAZIONALE E REGIONALE DI RIFERIMENTO

Il servizio di igiene ambientale, a livello statale, trova la sua disciplina nel Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “*Norme in materia ambientale*” (T.U. Ambiente).

Tra le norme qui d’interesse, Parte quarta - Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, Titolo I - Gestione dei rifiuti, Capo II – Competenze:

- **art. 195-Stato**

1. Per quanto concerne il tema proprio della “*pianificazione*”, ai sensi dell’art. 195, spettano allo Stato:

- l’adozione di *criteri generali per la redazione di piani di settore* per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l’ottimizzazione dei flussi di rifiuti;
- l’individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, degli *impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale* da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese;
- la definizione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, di un *piano nazionale di comunicazione e di conoscenza ambientale*;
- la determinazione di criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini della elaborazione dei piani regionali;
- l’indicazione dei criteri generali *relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento* dei rifiuti;
- l’indicazione *dei criteri generali per l’organizzazione e l’attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani*;
- l’individuazione delle tipologie di rifiuti che per comprovate ragioni tecniche, ambientali ed economiche possono essere smaltiti direttamente in discarica.

- **art. 196-Regioni**

Ai sensi dell’art. 196 del Codice ambientale, sono di competenza delle Regioni:

1. la predisposizione, l’adozione e l’aggiornamento, sentiti le Province, i Comuni e le Autorità d’Ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti, di cui all’art. 199 del Codice Ambientale;
2. la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi, secondo un criterio generale di separazione dei rifiuti di provenienza alimentare e degli scarti di prodotti vegetali e animali o comunque ad alto tasso di umidità dai restanti rifiuti;
3. l’elaborazione, l’approvazione e l’aggiornamento dei piani per la bonifica di aree inquinate di propria competenza;

4. la delimitazione, nel rispetto delle linee guida generali, degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati;
5. la promozione della gestione integrata dei rifiuti;
6. la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati dallo Stato;
7. la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento e la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche stabilite dallo Stato, di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare.

- **art. 197-Province**

Alle Province, l'art. 197 attribuisce competenze per le funzioni amministrative concernenti la programmazione e organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, e in particolare:

1. l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'art. 20, co. 2 del D.Lgs. 267/00 (cd. TUEL-Testo Unico degli Enti Locali), ove già adottato, e delle previsioni di cui al Piano regionale, nonché sentiti l'Autorità d'Ambito e i Comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.

- **art. 198-Comuni**

I Comuni, a norma dell'art. 198, concorrono, all'interno delle attività svolte a livello degli Ambiti Territoriali Ottimali, alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati.

Dal quadro normativo che precede si evince che la Regione ha competenza, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dallo Stato, per la redazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti nei quali vengono definiti i criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nonché i criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento.

- **art. 199-Piani regionali di gestione dei rifiuti**

In conformità all'art. 199 del D.Lgs. 152/06, i Piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono misure tese alla riduzione delle quantità, dei volumi e della pericolosità dei rifiuti, nonché:

1. le condizioni e i criteri tecnici in base ai quali, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia, gli impianti per la gestione dei rifiuti, ad eccezione delle discariche, possono essere localizzati nelle aree destinate ad insediamenti produttivi;
2. la tipologia e il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella Regione, tenendo conto dell'obiettivo di assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali[...], nonché dell'offerta di smaltimento e di recupero da parte del sistema industriale;
3. la delimitazione di ogni singolo Ambito Territoriale Ottimale sul territorio regionale [...];
4. il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei

- rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali [...], nonché ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti;
5. la promozione della gestione dei rifiuti per ambiti territoriali ottimali attraverso una adeguata disciplina delle incentivazioni, prevedendo per gli ambiti più meritevoli, tenuto conto delle risorse disponibili a legislazione vigente, una maggiorazione di contributi; a tal fine le Regioni possono costituire nei propri bilanci un apposito fondo;
 6. le prescrizioni contro l'inquinamento del suolo ed il versamento nel terreno di discariche di rifiuti civili ed industriali che comunque possano incidere sulla qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei [...], nel rispetto delle prescrizioni [dettate dai Piani di bacino finalizzate alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente];
 7. la stima dei costi delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti urbani;
 8. i criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali [individuati dallo Stato];
 9. le iniziative dirette a limitare la produzione dei rifiuti ed a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti;
 10. le iniziative dirette a favorire il recupero dai rifiuti di materiali e di energia;
 11. le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani;
 12. le prescrizioni in materia di prevenzione e gestione degli imballaggi e rifiuti di imballaggio di cui all'articolo 225, comma 6;
 13. il programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36;
 14. un programma di prevenzione della produzione dei rifiuti, elaborato sulla base del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti di cui all'art. 180, che descriva le misure di prevenzione esistenti e fissi ulteriori misure adeguate. Il programma fissa anche gli obiettivi di prevenzione. Le misure e gli obiettivi sono finalizzati a dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Il programma deve contenere specifici parametri qualitativi e quantitativi per le misure di prevenzione al fine di monitorare e valutare i progressi realizzati, anche mediante la fissazione di indicatori;
 15. informazioni sulle misure volte a conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 5, paragrafo 3 bis), della direttiva 1999/31/CE o in altri documenti strategici che coprano l'intero territorio dello Stato membro interessato;
 16. misure per contrastare e prevenire tutte le forme di dispersione di rifiuti e per rimuovere tutti i tipi di rifiuti dispersi;
 17. l'analisi dei flussi derivanti da materiali da costruzione e demolizione nonché, per i rifiuti contenenti amianto, idonee modalità di gestione e smaltimento nell'ambito regionale, allo scopo di evitare rischi sanitari e ambientali connessi all'abbandono incontrollato di tali rifiuti.

A sua volta **art. 200, d.lgs. 152/2006** (T.U. dell'Ambiente), rubricato "*Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*", ribadisce che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati "ATO", delimitati dal piano regionale di gestione dei rifiuti secondo i seguenti criteri:

- a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
- c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO;
- d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
- e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;
- f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.

Aggiunge l'**art. 202 T.U. Ambiente**, che "*L'Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali*".

Successivamente al suddetto Decreto è entrato in vigore l'**art. 3-bis del D.L. 13/08/2011, n. 138**, e s.m.i. prevede che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012.

Precisa il comma 6-bis del medesimo art. 3-bis, che "*Le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, comprese quelle di carattere speciale, in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica si intendono riferite, salvo deroghe espresse, anche al settore dei rifiuti urbani e ai settori sottoposti alla regolazione ad opera di un'autorità indipendente*".

Dopo la legge sul mercato e la concorrenza del 5 agosto 2022, il Governo delegato ha avviato i lavori per il nuovo testo sui servizi pubblici locali. Il 23 dicembre 2022 è stato pubblicato il **D.Lgs. n. 201/2022**, entrato in vigore il 31 dicembre 2022 avente ad oggetto: "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*".

Il testo sembra riprendere diverse norme presenti nello schema del vecchio testo unico sui servizi pubblici, proposto nel 2016, ma mai entrato in vigore.

Il D.Lgs. n. 201/2022 presenta, poi, spunti di novità e di conferma della disciplina già vigente in materia di affidamenti di pubblici servizi, potendosi ravvisare una sovrapponibilità con il passato quanto alla disciplina generale dei principi, definizioni, presupposti dei servizi pubblici e un'innovazione (o meglio una cristallizzazione di prassi e orientamenti giurisprudenziali) in quella

dell'affidamento, regolazione, competenza. Elemento cardine dell'intero testo è il rispetto dell'equilibrio economico finanziario della gestione, della sostenibilità della stessa, del costante e periodico monitoraggio dell'andamento e dei risultati della gestione. Altresì, rilevante è la richiesta espressa, sia alle amministrazioni affidanti sia ai potenziali gestori, della redazione di tutta una serie di atti, come relazioni preventive, piani economico finanziari asseverati e prospetto degli investimenti e dei costi. Il titolo III, Capo 2, comprende 7 articoli (dal 14 al 20) che corrispondono al nucleo centrale del decreto, almeno per quanto riguarda la tematica dell'affidamento del servizio pubblico locale.

Nello specifico, **l'art. 14** prevede che l'ente locale provveda all'affidamento del servizio tramite 3 modalità: procedura ad evidenza pubblica, gara a doppio oggetto per istituire una società mista, **società in house**, aziende speciali (per servizi diversi da quelli a rete, come quello in esame) di cui all'art. 114 d.lgs. n. 267/2000.

Nell'attività di affidamento del servizio, gli enti locali devono tenere conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da affidare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30 del D.Lgs. n. 201/2022. Degli esiti delle attività suddette, l'ente locale dà conto in apposite relazioni prima dell'affidamento, con particolare riferimento alla sussistenza dei requisiti previsti dall'UE per la forma di affidamento prescelta. Alla relazione deve essere allegato un piano economico finanziario, acquisito all'esito della procedura, che contenga la proiezione dei costi, dei ricavi, e degli investimenti e finanziamenti necessari e attesi durante la gestione.

A sua volta, per quanto qui interessa, il successivo art. 17 - **Affidamento a società in house**:

- al comma 2 prescrive: *“Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.”*

- al comma 4 recita *“Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi,*

degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale pia- no deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39”.

Sempre avuto riguardo all'affidamento in house è opportuno richiamare le disposizioni di cui al vigente Codice dei Contratti (D.Lgs. n. 36/2023), in particolare l'**Art. 7. (Principio di auto-organizzazione amministrativa)**:

“1. Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.

2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.

3. L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.”

LA NORMATIVA REGIONALE IN MATERIA AMBIENTALE

In materia di organizzazione territoriale del servizio di gestione dei rifiuti urbani, la Regione Lombardia, con la Legge Regionale n. 26 del 12 dicembre 2003, ha stabilito un modello alternativo di governance del servizio di gestione dei rifiuti rispetto a quanto delineato nel D.Lgs. 152/2006. In particolare, la Regione ha attribuito ai Comuni la funzione di organizzazione e affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla programmazione regionale, ma senza istituire Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), come invece prefigurato dall'art. 200 del citato Testo Unico dell'Ambiente.

Peraltro, ad oggi, tale impostazione pare essere confermata in quanto non si rilevano orientamenti

regionali volti alla costituzione di tali ambiti nel breve o medio periodo.

In assenza degli ATO, continua ad applicarsi l'art. 198, comma 1, del D.Lgs. 152/2006, secondo cui *“sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”*.

La stessa giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare che *“Non è precluso alle amministrazioni comunali il potere di organizzare il servizio rifiuti in regime transitorio, in attesa cioè che entri a regime la gestione del medesimo da parte dell'Autorità d'ambito. Esse, pertanto, in base a considerazioni di opportunità e convenienza sono libere di scegliere se prorogare l'affidamento del servizio con i gestori in essere alle condizioni vigenti, laddove questi siano disponibili, oppure effettuare una nuova gara ad evidenza pubblica.”* (**Consiglio di Stato, Sez. V, 12/9/2017 n. 4304**).

Ed ancora *“Non avendo la Regione Lazio attivato l'ATO rifiuti e le connesse forme di gestione centralizzate, emerge per un verso la specifica competenza dei comuni, ai sensi dell'art. 198 del d.lgs. n. 152 del 2006, alla gestione dei rifiuti urbani, disciplinata da appositi regolamenti; per l'altro la circostanza – ben evidenziata dal TAR – che i servizi di igiene urbana attinenti la raccolta ed il trasporto di rifiuti rientrano nella qualificazione dell'art. 112 TUEL n. 267 del 2000 (T.U. Enti locali), ai sensi del quale “gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”.* (**Consiglio di Stato, Sez. IV, 17/06/2020 n. 3895**);

Da ultimo *“In attesa dell'entrata in vigore degli ambiti territoriali ottimali di cui agli artt. 200 e ss. d. lgs. n. 152/06 il Comune, come stabilito dall'art. 198 comma 1 d. lgs. n. 152/06, è titolare del potere di organizzare e gestire in autonomia il servizio di gestione dei rifiuti.”* (**TAR Lazio, sez. II bis, 19/3/2024 n. 5452**).

Con la Deliberazione della Giunta Regionale del 20 giugno 2014, n. X/1990, la Regione Lombardia ha approvato il Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR), aggiornato successivamente con la Delibera n. XI/6408 del 23 maggio 2022. Tale programma costituisce lo strumento attraverso il quale la Regione definisce, in modo integrato, le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero, smaltimento dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati, in coerenza con le strategie europee di sviluppo sostenibile.

Il modello gestionale adottato in Lombardia si basa, dunque, sull'art. 200, comma 7, del D.Lgs. 152/2006, che consente alle Regioni di derogare al modello degli ATO, purché il piano regionale dei rifiuti adottato dimostri la propria *“adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri e alle linee guida riservati, in materia allo Stato, ai sensi dell'art. 195”* del medesimo decreto.

Dal 2003, quindi, la Regione Lombardia ha scelto un modello alternativo agli ATO, delegando ai Comuni la funzione di affidamento del servizio, purché nel rispetto della programmazione regionale. In assenza di interventi organizzativi contrari da parte della Regione, spetta tuttora ai Comuni, singolarmente o in forma associata, il compito di affidare il servizio di igiene ambientale secondo le modalità consentite dall'ordinamento comunitario.

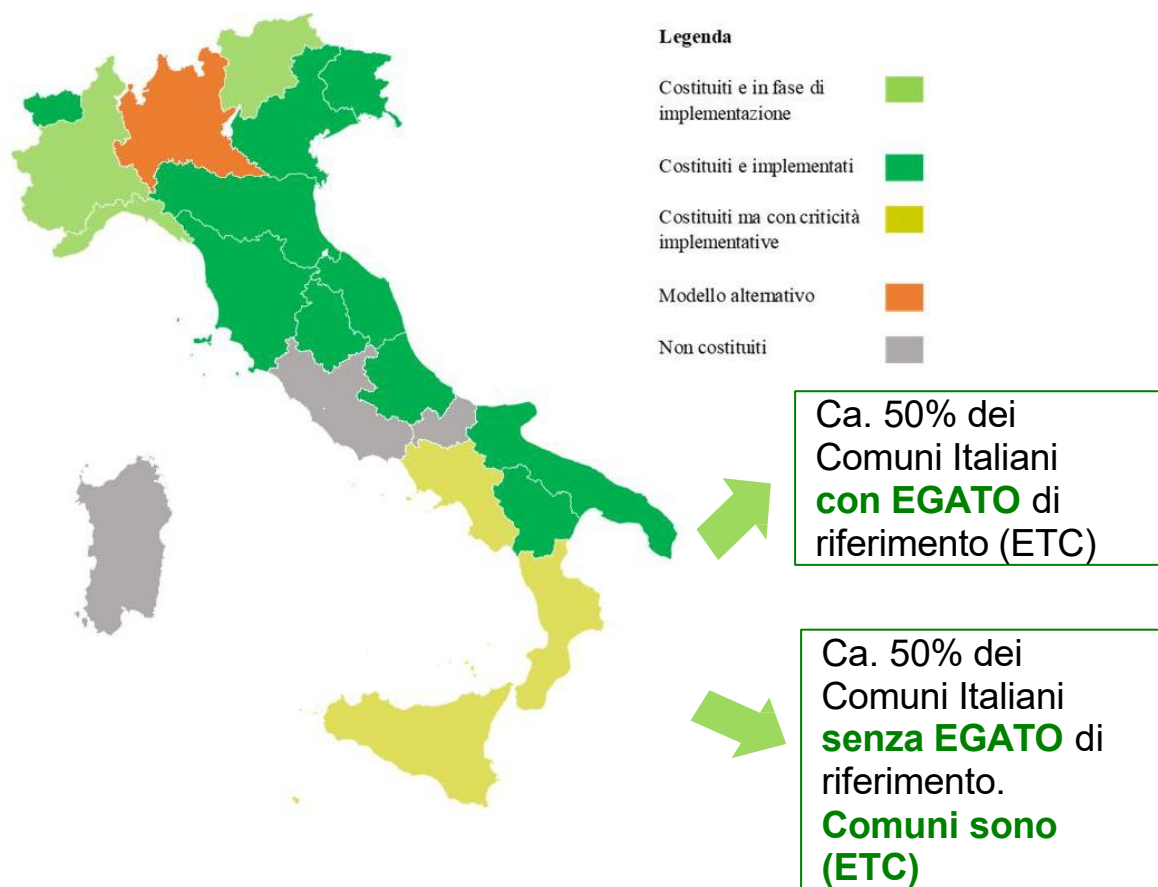
Tale facoltà, come indicato dall'art. 19, comma 1, lett. f), del D.L. n. 95/2012, convertito nella L. n. 135/2012, è annoverata tra le funzioni fondamentali dei Comuni e consiste nell'“*organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi*”. Tale previsione non è stata abrogata né dall'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011, né dall'art. 13, comma 1, del D.L. n. 150/2013, che anzi ne confermano la validità.

Il modello di governance descritto nel PRGR si basa sul principio della flessibilità organizzativa, riconoscendo la possibilità per i Comuni lombardi di gestire autonomamente o in forma associata il servizio, a seconda delle specifiche esigenze territoriali. In tale ottica, la Regione incoraggia forme di aggregazione tra Comuni che possono esplicitarsi in convenzioni intercomunali, gestioni associate, consorzi, aziende speciali, società a capitale interamente pubblico, società miste o società pubbliche partecipate, che operano in house e dispongono di mezzi propri.

Le analisi contenute nel PRGR evidenziano che le forme aggregative dotate di un efficace sistema di coordinamento e controllo riescono a ottenere performance migliori in termini di raccolta differenziata e riduzione dei costi, rispetto a gestioni isolate o meno strutturate. Questa evidenza supporta la validità del modello lombardo, che, pur non avendo formalizzato un sistema di ATO, si è dotato di un meccanismo di governance flessibile, aderente agli obiettivi nazionali ed europei in tema di economia circolare.

Ai fini illustrativi e comparativi, si riporta di seguito una rappresentazione grafica nazionale che evidenzia lo stato di attuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) per la gestione integrata dei rifiuti urbani sul territorio italiano:

RELAZIONE ILLUSTRATIVA SULLA SCELTA DELLA MODALITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA, QUALE SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA, E MOTIVAZIONE QUALIFICATA PER L'AFFIDAMENTO



Fonte: Quinta Relazione 304/2025/I/RIF, 1° luglio 2025, ARERA

Con la quinta Relazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*, l'Autorità ha inteso fornire un quadro aggiornato, segnalando, sulla base dei dati e delle informazioni acquisiti dai soggetti competenti, il quadro d'insieme ed i profili di criticità territoriali relativamente a: i) ii) la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO); la costituzione dei relativi Enti di Governo e l'effettiva operatività degli stessi; iii) l'adesione degli enti locali agli Enti di Governo dell'ambito; iv) gli affidamenti del servizio di gestione dei rifiuti urbani nel territorio di pertinenza.

Nell'Appendice alla Relazione è stato riportato, altresì, un approfondimento (alla base delle conclusioni riportate nel Capitolo 6) per le realtà territoriali del Paese, evidenziando – in singole schede analitiche sugli assetti locali delle diverse regioni italiane – i principali elementi all'uopo rappresentati dai soggetti territorialmente competenti riguardo sia ai profili di costituzione e implementazione degli Enti di governo dell'ambito, sia agli elementi di contesto gestionale di riferimento del pertinente territorio.

Il percorso di riordino dell'organizzazione territoriale del settore - così come delineato dall'art. 3-bis del D.L. 138/2011 - risulta ancora lontano dal conseguire i necessari connotati di razionalizzazione dimensionale e di uniformità istituzionale, tanto che l'Autorità, alla luce dell'eterogeneità delle soluzioni di volta in volta

rilevate, ha da tempo adottato la definizione di “Ente territorialmente competente” (ETC), inteso come *“l’Ente di governo dell’ambito, laddove costituito ed operativo, o, in caso contrario, la Regione o la Provincia autonoma o altri enti competenti secondo la normativa vigente”* (ricomprendendo quindi in tale definizione anche i Comuni).

La mappa mostra una situazione disomogenea a livello nazionale: circa il 50% dei Comuni italiani risulta attualmente sprovvisto di un Ente di Governo d’Ambito (EGATO) operativo. Tale circostanza conferma la persistenza di assetti locali diversificati, con numerose Regioni – come la Lombardia – che non hanno ancora istituito formalmente gli ATO previsti dal D.Lgs. 152/2006, demandando quindi ai Comuni le funzioni organizzative e gestionali in materia di rifiuti.

Tali evidenze consentono di identificare in particolare quattro differenti modelli di 18 governance:

- modello integrato, rinvenibile nella Regione Veneto, dove si rileva l’esercizio unitario delle funzioni di EGATO a livello subregionale (tre dei quali costituiscono un unico bacino tariffario);
- modelli di governance multilivello con coordinamento rafforzato, che caratterizzano le Regioni Valle D’Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Abruzzo, Basilicata e Puglia, nei quali si rileva in capo agli EGATO, di dimensione regionale o subregionale, un ruolo attivo, pur con diversi gradi di efficacia nell’esercizio delle attività di governo del territorio, in presenza di una parcellizzazione dei bacini tariffari; a queste realtà regionali si ritiene di poter aggiungere il Piemonte, che si sta caratterizzando sotto il profilo operativo per l’efficacia nel coordinamento;
- modelli di governance multilivello con coordinamento debole, rinvenibili nelle Province Autonome di Trento e Bolzano e nelle Regioni Liguria, Campania, Calabria e Sicilia, nei quali, pur rilevandosi casi in cui l’azione di governance è più efficace, gli EGATO, di dimensione regionale o subregionale, non appaiono nel loro complesso svolgere un adeguato ruolo di coordinamento, in presenza di una parcellizzazione dei bacini tariffari;
- **modello atomistico, proprio della Regione Lombardia, dove l’esercizio unitario delle funzioni è demandato ad un unico livello governance di dimensione comunale (che opera con riferimento a bacini tariffari di medesima dimensione).**

Questa configurazione risulta coerente con l’impostazione normativa regionale lombarda, che valorizza l’autonomia locale e consente l’adozione di modelli flessibili e aggregativi alternativi agli ATO, come delineato nel PRGR della Regione.

In conclusione, la Regione Lombardia si configura come un esempio di applicazione alternativa del principio di gestione integrata dei rifiuti, incentrata sul ruolo centrale dei Comuni e sulla promozione della cooperazione intercomunale.

LE STRATEGIE DI GESTIONE SECONDO LE NORME DEL CODICE AMBIENTE E DELL'ATTUALE PIANO REGIONALE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI (PRGR)

Le strategie di gestione dei rifiuti urbani devono mirare a raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata e a soddisfare i principi definiti dal Testo Unico Ambientale (D.lgs. n.152/2006) e dalla pianificazione regionale (Piano Regionale dei Rifiuti e Piano degli interventi di Emergenza).

Il Decreto Legislativo n.152/2006 prevede all'art. 178 che *“I rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente (...)”*. Prevede inoltre che *“La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di proporzionalità, 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, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario, con particolare riferimento al principio CHI INQUINA PAGA. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza economicità e trasparenza.”*

Nell'art. 179 relativo ai criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, si legge che *“Le pubbliche amministrazioni perseguono nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire prioritariamente la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti” e che “adottano inoltre misure dirette al recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie, nonché all'uso di rifiuti come fonte di energia.”*

L'art. 182 prevede che *“Lo smaltimento dei rifiuti è effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti (...). I rifiuti da avviare a smaltimento finale devono essere il più possibile ridotti sia in massa che in volume, potenziando la prevenzione e le attività di riutilizzo, di riciclaggio e di recupero.”*

A.2 - Indicatori di riferimento e schemi di atto

Strumenti per la valutazione di efficienza ed economicità

Le previsioni economiche del nuovo affidamento sono in linea con i costi attuali e previgenti, fatte salve le migliorie intervenute all'organizzazione dei servizi.

A partire dall'anno 2020, la determinazione dei costi afferenti al settore dei rifiuti urbani è regolata da ARERA, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. Si tratta di un'autorità amministrativa indipendente, con la funzione di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione dei servizi a rete con adeguati livelli di qualità. Con la Legge di Bilancio 2018 sono state attribuite all'Autorità funzioni di regolazione e controllo anche nel settore dei rifiuti urbani e igiene ambientale.

Per le finalità sopra richiamate ARERA ha emanato per lo specifico settore in esame il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), contenuto nella delibera 443/2019/R/rif, sulla base del quale devono essere determinati i costi di esercizio e di investimento del servizio di igiene urbana per il periodo 2018-2021 e, conseguentemente, le tariffe applicate agli utenti (TARI) a partire dal 2020.

Con la **Delibera n. 363/2021/R/rif del 03/08/2021** Arera ha approvato il secondo Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2), definendo i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il secondo periodo regolatorio 2022-2025. La Delibera (segue i documenti di consultazione 196/2021/R/rif e 282/2021/R/rif), confermando l'impostazione generale che ha contraddistinto il Metodo Tariffario Rifiuti per il primo periodo regolatorio (MTR):

- si basa sulla verifica e la trasparenza dei costi e fissa i criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;
- introduce una regolazione tariffaria (asimmetrica) per i differenti servizi del trattamento, al fine di favorire ulteriormente il riequilibrio della dotazione impiantistica, implementando misure di incentivazione e l'attivazione di meccanismi di perequazione, in funzione della gerarchia per la gestione dei rifiuti;
- introduce elementi di novità principalmente riconducibili alla necessità di rafforzare gli incentivi allo sviluppo di attività di valorizzazione dei materiali recuperati e/o di energia, configurare opportuni meccanismi correttivi al sistema di riconoscimento dei costi alla luce dell'applicazione delle novità normative introdotte dal decreto legislativo 116/2020, tener conto degli obiettivi di adeguamento agli obblighi e agli standard di qualità e alla contestuale necessità di garantire la copertura dei correlati costi aggiuntivi;
- prevede un periodo regolatorio di durata quadriennale 2022-2025 e una programmazione economico-finanziaria di pari durata, con un aggiornamento a cadenza biennale delle predisposizioni tariffarie (secondo modalità e criteri di successiva definizione) un'eventuale revisione infra-periodo della predisposizione tariffaria, qualora ritenuto necessario dall'Ente territorialmente competente;
- disciplina le procedure di approvazione delle predisposizioni tariffarie, nonché i meccanismi di garanzia per il superamento dei casi di inerzia dei soggetti interessati.

Con la successiva **Delibera n. 389/2023R/rif del 03/08/2023** sono state definite le regole per l'aggiornamento biennale 2024-2025 delle predisposizioni tariffarie, confermando l'impostazione generale del metodo tariffario rifiuti MTR-2 (delibera 363/21) e adeguandolo anche per ottemperare rapidamente a quanto statuito dal Consiglio di Stato, con la recente sentenza n. 7196/23 relativamente alla trattazione dei costi afferenti alle attività di prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata, in tal modo garantendo l'affidabilità del nuovo quadro regolatorio.

Sono stati quindi introdotti criteri tariffari che preservano un quadro di riferimento stabile, nel rispetto dei principi di recupero dei costi efficienti di investimento ed esercizio e di non discriminazione degli utenti finali. Al tempo stesso sono state introdotte misure per dare adeguata copertura ai maggiori oneri sostenuti negli anni 2022 e 2023 a causa dell'inflazione, salvaguardando l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni e la continuità nell'erogazione del servizio, assicurando comunque la sostenibilità della tariffa all'utenza. Nella medesima delibera si sono infine introdotte misure per il

monitoraggio del grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata, prevedendo una riclassificazione dei molteplici elementi conoscitivi desumibili dai circa 6.000 PEF approvati.

Nello specifico le principali novità dell'MTR-2 sono le seguenti:

- Il PEF predisposto nel 2022 deve coprire l'intero periodo regolatorio 2022 – 2025;
- Aggiornamento del PEF dopo il primo biennio (per il periodo 2024-2025) per tenere conto dei dati contabili del bilancio 2022 dei gestori, senza ammettere la possibilità di intercettare costi evolutivi del servizio non programmati nel Pef originario, ad eccezione di eventi straordinari in nessun modo prevedibili all'inizio del periodo regolatorio con possibilità di revisione del Pef in qualsiasi momento);
- Possibilità di introdurre costi previsionali legati alla Qualità commerciale/contrattuale/tecnica del servizio;
- Nuova modulazione del fattore di sharing (rispetto all'MTR-1);
- Nuova modulazione del coefficiente «ql» e «x» (rispetto all'MTR-1);
- Modulazione nel periodo regolatorio delle eventuali differenze tra entrate di riferimento e limite di crescita annua con possibilità di modulazione dei congruaggi anche oltre il periodo regolatorio;
- Possibilità di inserire correttivi per effetti D.Lgs. 116/2020;
- Possibilità di inserire correttivi per talune condizioni di crediti in sofferenza;
- Possibilità di trasferimento di talune tipologie di costo tra quelli di spazzamento;
- Tariffe di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento in parte regolate;
- Meccanismi di premialità per avvio rifiuti ad impianti «green» e penalità per avvio ad impianti non «green»;

In maggior dettaglio, il provvedimento prevede le seguenti disposizioni:

Definizione delle componenti di costo e approvazione del metodo tariffario

- Le componenti di tariffarie del servizio integrato per la determinazione delle entrate di riferimento comprendono: costi operativi; costi d'uso del capitale; componenti a congruaggio di annualità pregresse.
- Per la determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento si applicano, per quanto di pertinenza, le medesime definizioni delle componenti di costo sopra richiamate, secondo le regole recate dal MTR-2.

Misure per lo sviluppo di infrastrutture a beneficio della Circular Economy.

- Regole di riconoscimento dei costi d'uso del capitale, basate su parametri da stabilire con successivo provvedimento;
- Previsione di un fattore di sharing in grado di tenere conto dell'effettiva qualità e quantità dell'output recuperato, valorizzato, dall'ente territorialmente competente, in modo da favorire gli incentivi alla crescita dei ricavi dalla vendita di materiali e/o energia, modulabile, con riferimento ai sistemi di compliance, in funzione del livello di qualità ambientale delle prestazioni;
- Determinazione delle tariffe di accesso agli impianti, in grado di stimolare innovazione tecnologica e migliori performance ambientali, attraverso una modulazione della regolazione in ragione del livello di pressione competitiva, dell'attività di programmazione settoriale, nonché grado di integrazione della filiera, distinguendo gli impianti di chiusura del ciclo in “integrati”, “minimi” e “aggiuntivi”;

• Introduzione di un meccanismo di incentivazione tramite perequazione, sulla base della gerarchia dei rifiuti, prevedendo componenti perequative a compensazione o maggiorazione dei corrispettivi per l'accesso agli impianti di chiusura a seconda del tipo di impianto a cui si conferisce (compostaggio/digestione anaerobica, impianti di incenerimento con recupero di energia, impianti di incenerimento senza recupero di energia e discarica). Il citato sistema di perequazione e i criteri per la quantificazione delle suddette componenti saranno definiti con successivo provvedimento.

Determinazione delle entrate tariffarie e dei corrispettivi per l'utenza finale

- La determinazione delle entrate tariffarie avviene sulla base di dati certi, verificabili e desumibili da fonti contabili obbligatorie, nonché in funzione della copertura di oneri attesi connessi a specifiche finalità di miglioramento delle prestazioni.
- Le entrate tariffarie determinate per ciascuna delle annualità 2022, 2023, 2024 e 2025 non possono eccedere quelle relative all'anno precedente più del limite alla variazione annuale che tiene conto, ai sensi dell'MTR-2:
 - del tasso di inflazione programmata;
 - del miglioramento della produttività (secondo un coefficiente di recupero di produttività determinato dall'Ente territorialmente competente in ragione del confronto tra il costo unitario effettivo della gestione interessata e il benchmark di riferimento, nonché del livello dei livelli di raccolta differenziata e di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo);
 - del miglioramento previsto della qualità e delle prestazioni erogate agli utenti;
 - delle modifiche del perimetro gestionale.

Con la successiva **Delibera 18 febbraio 2025 del 57/2025/R/rif** è stato disposto l'”Avvio di procedimento per la definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il terzo periodo regolatorio (MTR-3)” per disciplinare il periodo regolatorio 2026-2029.

Con il successivo **documento per la consultazione 15 April 2025 180/2025/R/rif** sono stati illustrati i primi orientamenti dell'Autorità in merito alla definizione, per il terzo periodo regolatorio, del metodo tariffario per la determinazione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, nonché per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento (MTR-3).

Da ultimo con il **documento per la consultazione 10 giugno 2025 249/2025/R/rif** vengono illustrati gli **orientamenti finali** dell'Autorità per la definizione della regolazione delle entrate tariffarie per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, nonché delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, per il nuovo periodo regolatorio 2026-2029. Si tratta dei criteri generali con cui gli Enti preposti dovranno stabilire le entrate tariffarie per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, e gli oneri per l'accesso degli operatori a agli impianti di trattamento.

Con la **Delibera 397/2025/R/rif**, ARERA approva il Metodo Tariffario Rifiuti per il periodo 2026-2029. Un provvedimento che non si limita ad aggiornare formule e parametri, ma introduce obblighi sostanziali per gli Enti territorialmente competenti (ETC). Al centro: la verifica dell'equilibrio

economico-finanziario della gestione. Non basta più validare il PEF con un controllo formale. È necessario un procedimento partecipato, con analisi tecniche documentate, confronto con il gestore e atti motivati.

Il nuovo metodo tariffario, precisa Arera, è stato definito in sintonia con le disposizioni del bando tipo per l'affidamento della gestione dei rifiuti urbani (che partirà proprio dal 1° gennaio 2026) e con le altre misure di recente introduzione, a partire dalla disciplina sulla qualità del servizio. Tra gli aggiornamenti, un nuovo fattore di 'sharing' (ovvero di ripartizione dei costi e dei benefici tra gestore e utenti) che consentirà di modulare le tariffe anche sulla base "dei risultati raggiunti in termini di livelli di raccolta differenziata e di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo". Nel rispetto del regime di responsabilità estesa del produttore, chiarisce Arera, il piano economico finanziario della gestione dovrà tendere a garantire la copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata, con l'obiettivo, nel caso dei rifiuti da imballaggio, di arrivare ad almeno l'80%.

Relativamente alla regolazione qualità Arera – TQRIF, si richiama la deliberazione ARERA 18 gennaio 2022 n. 15/2022/R/RIF, recante "*Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*" e il relativo Allegato A "*Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*" (TQRIF) la quale prevede l'introduzione dal 1° gennaio 2023 di un set di obblighi di servizio di qualità contrattuale e tecnica, minimi ed omogenei per tutte le gestioni, affiancati da indicatori e relativi standard generali, differenziati per quattro schemi regolatori, individuati dall'Ente territorialmente competente (ETC) in relazione al livello qualitativo effettivo di partenza garantito agli utenti nelle diverse gestioni, determinato dall'ETC medesimo.

Con la successiva **Delibera 28 gennaio 2025 23/2025/R/rif** è stato disposto l' "*Avvio di procedimento volto all'aggiornamento della qualità tecnica nel settore dei rifiuti urbani e alla modifica della deliberazione 15/2022/R/RIF*".

Nel **documento per la consultazione del 1° aprile 2025, 147/2025/R/RIF**, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente ha illustrato – a partire dagli elementi di inquadramento generale in ordine agli obiettivi dell'intervento – i primi orientamenti dell'Autorità in merito all'estensione del set di indicatori introdotto con la deliberazione 387/2023/R/RIF.

Con il **documento per la consultazione 03 giugno 2025 235/2025/R/rif** sono stati illustrati gli orientamenti finali in merito all'estensione del set di indicatori introdotto con la deliberazione 387/2023/R/RIF, con particolare riferimento alla metodologia di calcolo del macro-indicatore R3, nonché alcune ipotesi di semplificazione del TQRIF. Al riguardo, i soggetti interessati sono stati invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte.

Infine, con **delibera n. 374/2025/R/RIF, approvata il 29 luglio 2025**, l'Arera ha completato e aggiornato la regolazione della qualità tecnica nel settore dei rifiuti urbani (RQTR), integrando le disposizioni della deliberazione 387/2023/R/RIF e aggiornando la 15/2022/R/RIF.

Gli obiettivi principali sono:

- Rafforzare la regolazione tecnica in linea con la normativa europea e nazionale e della concomitante attuazione del PNRR.
- Promuovere modelli di gestione dei rifiuti più sostenibili, efficienti e con maggiore rendimento ambientale.
- Favorire l'economia circolare, ridurre lo smaltimento in discarica e incentivare il riciclo e la preparazione per il riutilizzo.
- Garantire standard tecnico-ambientali elevati e supportare la disponibilità di materie prime seconde di qualità per l'industria.
- Assicurare trasparenza e accountability attraverso sistemi affidabili di monitoraggio e valutazione.
- Sostenere enti territoriali e gestori nel miglioramento continuo del servizio.

Infine, l'applicazione è prevista in modo graduale, con una fase di monitoraggio dal 2026 al 2027 e l'entrata in vigore piena delle nuove regole dal 2028.

Gli schemi regolatori sono 4 e indicano gli standard di qualità del servizio di gestione integrata dei rifiuti (da minimo ad avanzato). L'Ente territorialmente competente (Autorità d'ambito o Comune) valuta il servizio che viene offerto agli utenti nel suo territorio e sceglie uno dei 4 schemi (da quello che offre le prestazioni minime agli utenti a quello migliore). Dallo schema scelto dipendono gli obblighi contrattuali dei gestori del servizio rifiuti affidatari nei confronti di cittadini e imprese.

Nell'ambito degli obblighi minimi di qualità del servizio rifiuti, l'Autorità vuole aggiornare in particolare gli indicatori approvati dal 1° gennaio 2024 relativi alla qualità della raccolta differenziata (delibera 387/2023/R/Rif) con lo scopo di migliorarne ulteriormente la qualità, spingere sull'upgrade tecnologico degli impianti di trattamento, contribuendo così ad accrescere la disponibilità di materiale recuperato di buona qualità per il successivo impiego nelle filiere produttive. Arera intenderebbe aggiungere un nuovo indice della qualità del servizio dato dalla affidabilità dell'impianto, intesa come incidenza della durata delle interruzioni senza preavviso.

In considerazione dell'aggiornamento, l'Authority ha deciso di differire al 2026 l'acquisizione sistematizzata da parte degli Enti competenti dei dati sull'efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani riferiti all'anno solare 2024 prevista dalla citata delibera 387/2023/R/Rif.

Il Comune con delibera di Giunta comunale n. 30 del 25/05/2022, ha scelto lo SCHEMA REGOLATORIO **Livello I – livello qualitativo minimo** di cui all'art. 3 – TQRIF – all. A – Deliberazione ARERA 15/22/R/RIF.

Per l'affidamento di che trattasi, **si individua lo SCHEMA 1** per il primo anno di servizio, con l'obiettivo di raggiungere alla scadenza del contratto almeno lo SCHEMA 3.

Quanto sopra descritto, anche per la successiva approvazione della **Carta della qualità del servizio** integrato di gestione dei rifiuti urbani, che andrà presentata dal futuro gestore e dovrà enunciare le

regole di organizzazione e di erogazione dei servizi, stabilire i livelli di qualità delle prestazioni e individuare gli strumenti messi a disposizione delle utenze per le comunicazioni con l'Appaltatore e con il Comune di Chignolo d'Isola, anche con riguardo alla presentazione di eventuali reclami o alla segnalazione di disservizi.

La carta dovrà rappresentare, quindi, un irrinunciabile elemento di trasparenza nel rapporto con i cittadini.

Essa dovrà contenere disposizioni in merito alla qualità dei servizi pubblici, alle condizioni di tutela delle utenze, nonché alle procedure di indennizzo per il mancato rispetto dei livelli qualitativi previsti.

La carta dei servizi dovrà essere elaborata dal gestore con contenuti semplici e chiari e, al tempo stesso, precisi e completi, non tralasciando la particolare cura della presentazione grafica.

Essa dovrà comprendere almeno la trattazione dei seguenti argomenti:

- a) validità e diffusione della carta;
- b) profilo aziendale;
- c) principi fondamentali;
- d) standard di qualità del servizio;
- e) raccolta dei RUR;
- f) raccolta dei rifiuti differenziati;
- g) attività di spazzamento;
- h) comportamento del personale;
- i) tutela dell'utenza e procedure di reclamo e di rimedio;
- l) valutazione del grado di soddisfazione dell'utenza.

In ordine allo **schema di contratto tipo** cui dovrà attenersi il futuro gestore del servizio si rappresenta che AREA con la Delibera 03 agosto 2023 385/2023/R/rif ha approvato lo "***Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani***".

Con questa delibera sono stati disciplinati i contenuti minimi essenziali del contratto di servizio, volti ad assicurare, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate.

La delibera dispone espressamente che "*• sia necessario prevedere l'adeguamento obbligatorio dei contratti in essere allo schema tipo di cui all'Allegato A in forza dell'efficacia eterointegrativa dei contratti che disciplinano la gestione del ciclo dei rifiuti urbani, riconosciuta ai provvedimenti di regolazione dell'Autorità, atteso che tale prerogativa di eterointegrazione dei rapporti sottostanti alle fattispecie regolate è un potere riconosciuto con portata generale dalla giurisprudenza, come direttamente discendente dalle funzioni e dai poteri riconosciuti all'Autorità dalla legge n. 481/95, cui espressamente rinvia l'articolo 1, comma 527, della legge 205/17;*

- *sia, altresì, opportuno disporre che i contratti di servizio in essere siano resi conformi allo schema tipo e trasmessi all'Autorità dagli Enti territorialmente competenti entro 30 giorni dall'adozione delle pertinenti determinazioni di aggiornamento tariffario biennale 2024-2025 ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento per l'approvazione della TARI riferita all'anno 2024;*
- *sia opportuno precisare che il presente provvedimento fissa i contenuti minimi essenziali obbligatoriamente richiesti dalla normativa vigente in ordine allo schema di contratto di servizio, non comprimendo, tuttavia, l'autonomia contrattuale dell'Ente territorialmente competente e del gestore del servizio che sottoscrivono il contratto nello statuire, all'uopo, contenuti ulteriori, in ragione, tra l'altro, dei peculiari assetti locali del servizio nel pertinente territorio e nel rispetto della normativa vigente e dei provvedimenti di regolazione di questa Autorità;*
- *sia necessario provvedere alla trasmissione, ai fini dell'applicazione delle previsioni di cui all'articolo 31 comma 4 lett. c) del d. lgs. 201/22, del presente provvedimento all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)''*

Di tale provvedimento si dovrà tener conto nella futura gestione del servizio, a far data da quando ARERA, con la delibera n. 385/2023, ha stabilito (entro 30 giorni dall'adozione delle pertinenti determinazioni di aggiornamento tariffario biennale 2024-2025 ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento per l'approvazione della TARI riferita all'anno 2024) che i contratti di servizio in essere dovranno essere resi conformi allo schema tipo di contratto di servizio e trasmessi all'Autorità dagli Enti territorialmente competenti.

SEZIONE B - DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Oggetto dell'affidamento è un servizio evoluto per la gestione integrata dell'igiene urbana, con ridotto impatto ambientale, tenuto conto delle indicazioni contenute nei “Criteri Ambientali Minimi per l'affidamento del servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani, previsti nel Piano d'Azione Nazionale sul Green Public Procurement (PANGPP), nel D.M 13 febbraio 2014 e nella Legge 28 dicembre 2015, n. 221. **La revisione dei CAM del 2014 è stata effettuata con il decreto 23 giugno 2022 (GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA Serie generale - n. 182 del 5-8-2022):** 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.

In data 31 ottobre 2019 l'ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) ha emanato il provvedimento 443/2019/R/RIF denominato “**Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021**”. All'art.1 si definisce l'ambito di applicazione: “1.1 Il presente provvedimento reca le disposizioni aventi ad oggetto la determinazione delle entrate tariffarie per l'erogazione del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ovvero dei singoli servizi che lo

compongono. 1.2 Il perimetro gestionale assoggettato al presente provvedimento è uniforme su tutto il territorio nazionale e, sulla base della normativa vigente, comprende:

- a) spazzamento e lavaggio delle strade;
- b) raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- c) gestione tariffe e rapporti con gli utenti;
- d) trattamento e recupero dei rifiuti urbani;
- e) trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani. ”

In coerenza, con quanto previsto dalla suindicata delibera Arera, formano oggetto del contratto i seguenti servizi:

A) Raccolta e selezione dei rifiuti solidi urbani, assimilati o assimilabili agli urbani, dei rifiuti riciclabili, compostabili, recuperabili e/o valorizzabili, attraverso la modalità di raccolta “porta a porta”.

Le categorie di rifiuto, oggetto del presente sistema di raccolta, sono:

- a. Frazione organica;
 - b. Frazione secca;
 - c. Vetro e lattine (raccolta congiunta);
 - d. Imballaggi in plastica;
 - e. Carta e cartone.
- B) Trasporto agli impianti finali di smaltimento e/o recupero.
- C) Servizio di spazzamento strade, comprendente vie, i relativi marciapiedi, i piazzali e i parcheggi concordati.
- D) Forniture.
- E) Raccolta rifiuti abbandonati ai margini strade ed aree pubbliche.
- F) altri servizi inerenti igiene ambientale.
- G) Realizzazione di campagne di comunicazione e informazione annuali, tramite opuscoli/riciclabolario da distribuire a tutti gli utenti, relative ai sistemi di raccolta differenziata, alla prevenzione e riduzione della produzione dei rifiuti, al compostaggio domestico e quanto altro possa essere utile allo scopo di aumentare la percentuale di raccolta differenziata e/o di diminuire il quantitativo di rifiuti prodotti.;
- H) Partecipazione agli incontri pubblici organizzati dal Comune.
- I) Gestione del centro di raccolta.
- J) Servizio centralino per chiamate in orari lavorativi con Numero verde unico (800.40.11.06), numero verde H24 7/7 solo per emergenze (800.64.66.01) e Assistenza qualità ARERA.

In base alle più recenti indicazioni regionali in materia di gestione dei rifiuti, contenute nella D.G.R. 20 giugno 2014, n. X/1990 – *Approvazione del Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (P.R.G.R.)* – e in particolare nel capitolo 3.6 dedicato all’analisi delle modalità di raccolta, la Regione Lombardia ha espresso l’indirizzo di promuovere una **progressiva riconversione dal sistema di raccolta con cassonetti stradali al sistema “porta a porta”**. Tale scelta è motivata dalla necessità di contenere la produzione pro-capite di rifiuti, migliorare la qualità della raccolta differenziata e incrementare la quota di frazioni avviate a riciclo, secondo le indicazioni operative riportate nel capitolo 11.4 del PRGR.

A livello normativo, l'art. 205, comma 6-quater, del D.Lgs. 152/2006 ha introdotto l'obbligo di raccolta differenziata per specifiche frazioni di rifiuto, tra cui: carta, metalli, plastica, vetro, legno (ove possibile), tessili (dal 1° gennaio 2022), organico, imballaggi, RAEE, pile e accumulatori, e rifiuti ingombranti.

Inoltre, il D.Lgs. 201/2022 ha introdotto una disciplina generale per i servizi di interesse economico generale erogati a livello locale, integrando e, ove in contrasto, prevalendo sulle normative di settore, salvo non sia prevista una specifica clausola di salvaguardia. In particolare, l'art. 5, comma 2, stabilisce che **le Regioni incentivino, con il coinvolgimento degli enti locali, la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento per i servizi pubblici locali a rete**, anche mediante forme di aggregazione volontaria. Tale riorganizzazione dovrebbe avvenire preferibilmente su scala regionale o, comunque, secondo modalità che consentano economie di scala e di scopo, in grado di aumentare l'efficienza del servizio.

In questo contesto normativo e programmatico, l'Amministrazione comunale ha previsto che il servizio da affidare venga strutturato in **continuità con la precedente gestione**, pur introducendo **modifiche e miglioramenti ritenuti necessari** al fine di incrementarne qualità ed efficacia. Tali aggiornamenti saranno oggetto di indirizzi puntuali che verranno forniti al futuro gestore, con l'obiettivo di ottimizzare il servizio offerto alla cittadinanza.

Le tipologie delle utenze da servire: utenze domestiche e non domestiche

Il modello gestionale prevede la suddivisione delle utenze in due macrocategorie:

1. **Le Utenze Domestiche (UD) considerate sono pari a n. 1453 (al 31/12/2024).**
2. Le attività commerciali, artigianali e professionali sia pubbliche che private, invece, sono indicate nel progetto come **utenze non domestiche (UnD)**. In totale **le UnD sono pari a n. 94 (al 31/12/2024).**

Sono esclusi da tale gestione i rifiuti speciali di cui al D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. originati dal circuito di produzione non domestica, i quali debbono essere smaltiti a totale carico del produttore/detentore.

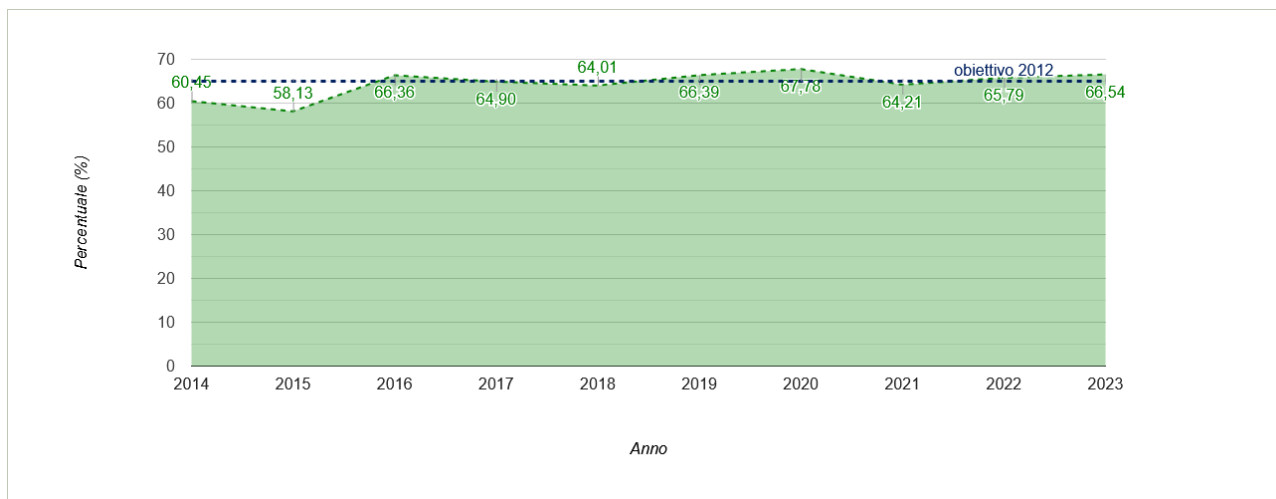
Analisi quantitativa della raccolta rifiuti

Vengono analizzati i dati consuntivi di produzione fino al 2023 perché è l'ultimo anno che è possibile confrontare con i dati comunali. È dunque riportato il prospetto dei rifiuti raccolti nel 2023. I dati sono i seguenti:

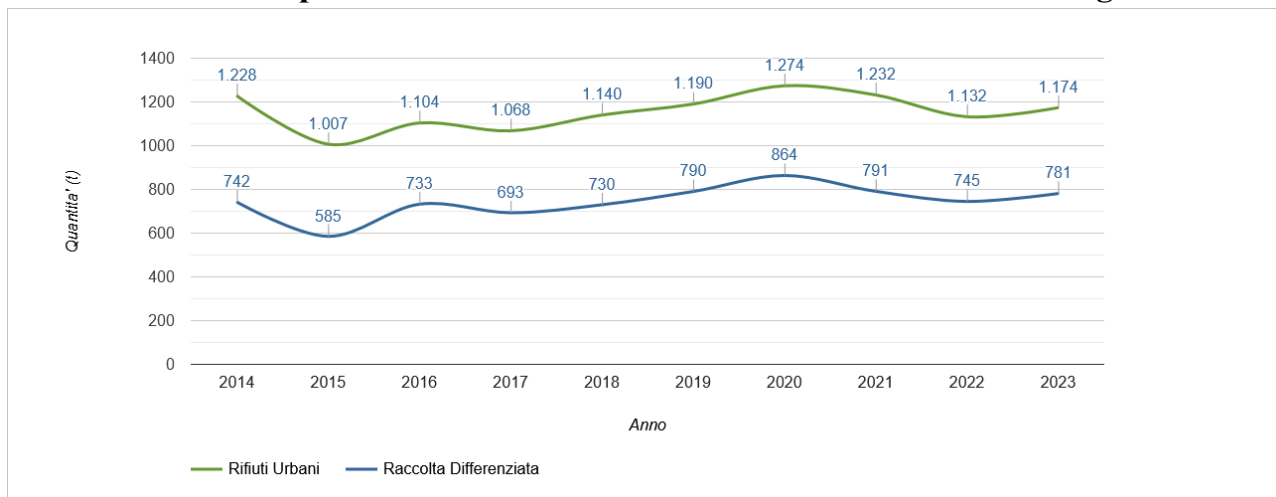
RELAZIONE ILLUSTRATIVA SULLA SCELTA DELLA MODALITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA, QUALE SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA, E MOTIVAZIONE QUALIFICATA PER L'AFFIDAMENTO

Anno	Dato relativo a:	Popolazio	RD (t)	Tot. RU (t)	RD (%)	RD Pro ca	RU pro capite
2023	Comune di Chignolo d'Isola	3.402	781,26	1.174,10	66,54	229,65	345,12
2022	Comune di Chignolo d'Isola	3.352	744,98	1.132,38	65,79	222,25	337,82
2021	Comune di Chignolo d'Isola	3.352	791,087	1.232,02	64,21	236	367,55
2020	Comune di Chignolo d'Isola	3.386	863,533	1.273,93	67,78	255,03	376,24
2019	Comune di Chignolo d'Isola	3.420	790,29	1.190,31	66,39	231,08	348,04
2018	Comune di Chignolo d'Isola	3.423	729,845	1.140,17	64,01	213,22	333,09
2017	Comune di Chignolo d'Isola	3.417	693,231	1.068,18	64,9	202,88	312,61
2016	Comune di Chignolo d'Isola	3.357	732,537	1.103,86	66,36	218,21	328,82
2015	Comune di Chignolo d'Isola	3.335	585,241	1.006,70	58,13	175,48	301,86
2014	Comune di Chignolo d'Isola	3.333	742,439	1.228,11	60,45	222,75	368,47
2013	Comune di Chignolo d'Isola	3.287	717,654	1.187,25	60,45	218,33	361,2
2012	Comune di Chignolo d'Isola	3.207	729,493	1.143,85	63,78	227,47	356,67
2011	Comune di Chignolo d'Isola	3.214	725,941	1.180,00	61,52	225,87	367,14
2010	Comune di Chignolo d'Isola	3.239	704,273	1.143,32	61,6	217,44	352,99

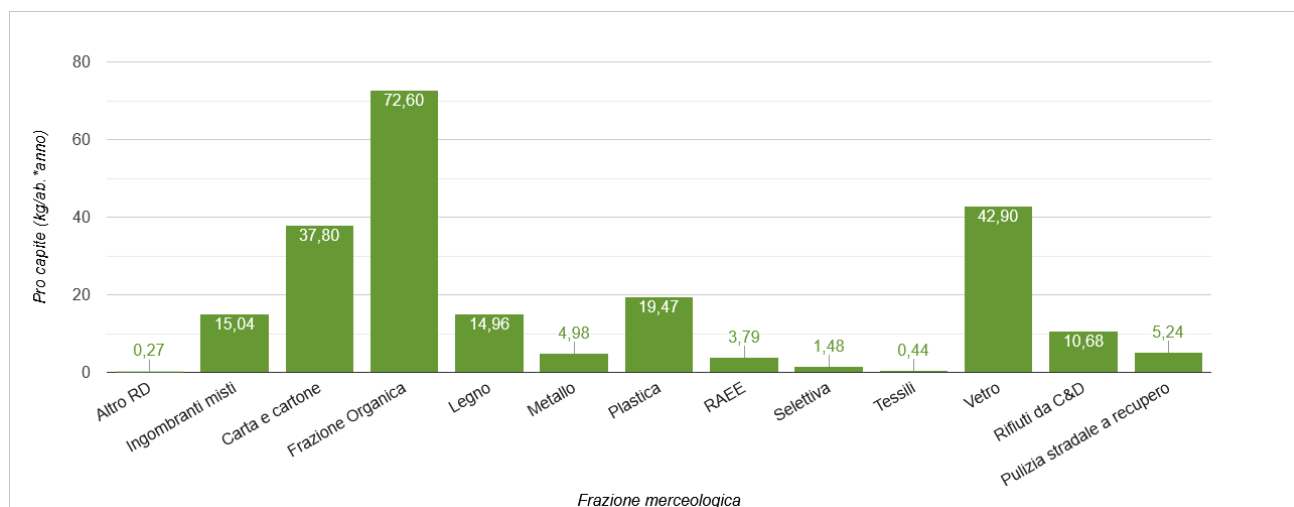
Andamento della percentuale di raccolta differenziata - Comune di Chignolo d'Isola



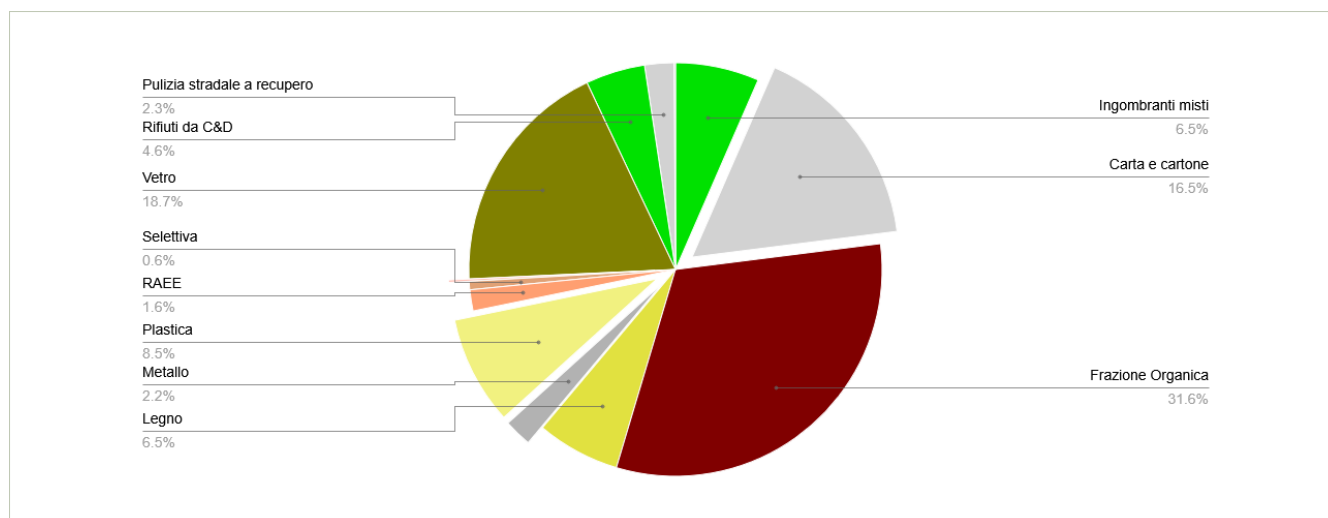
Andamento della produzione totale e della RD - Comune di Chignolo d'Isola



Ripartizione del pro capite di RD per frazione - Comune di Chignolo d'Isola



Ripartizione percentuale della RD per frazione - Comune di Chignolo d'Isola



Obiettivi finali previsti

Il conseguimento della **massima sostenibilità del ciclo di gestione dei rifiuti urbani** prodotti nell'ambito dell'intero territorio comunale è l'obiettivo prioritario dell'Amministrazione Comunale, sia per gli aspetti ambientali che sociali, unitamente alla massima efficacia ed efficienza dei servizi resi alla comunità locale nonché alla maggiore equità nella ripartizione dei costi generati dai servizi stessi da valutarsi tenendo in considerazione l'effettiva produzione di rifiuti di ogni singola utenza.

Il conseguimento della massima sostenibilità del ciclo di gestione dei rifiuti urbani prodotti nell'ambito dell'intero territorio comunale è l'obiettivo prioritario della Società, sia per gli aspetti ambientali che sociali, unitamente alla massima efficacia ed efficienza dei servizi resi alla comunità

locale nonché alla maggiore equità nella ripartizione dei costi generati dai servizi stessi da valutarsi tenendo in considerazione l'effettiva produzione di rifiuti di ogni singola utenza.

Il nuovo servizio individua - considerati gli elementi di cui sopra - quali principi ispiratori nonché capisaldi strategici di indirizzo:

- **Tutela ambientale e sviluppo sostenibile:** la gestione del ciclo dei rifiuti urbani deve prioritariamente garantire la massima tutela dell'ambiente e prevedere un modello orientato ai principi dello sviluppo sostenibile;
- La **prevenzione e la riduzione del rifiuto** conferito in discarica con conseguente riduzione dei costi di smaltimento e degli impatti ambientali;
- **L'incremento della percentuale di raccolta differenziata** e, in prospettiva, dell'effettivo recupero della materia;
- **Favorire la raccolta differenziata**, la selezione e la valorizzazione delle frazioni di rifiuti urbani raccolte separatamente mediante la modalità domiciliare;
- Una **migliore qualità delle frazioni** di rifiuto destinate al riciclo;
- **Riequilibrio della platea del personale** operativo in grado di eseguire i servizi previsti;
- **Gestione informatizzata del servizio** e della reportistica periodica;
- **Promozione del recupero dei rifiuti**, al fine di ridurre lo smaltimento finale degli stessi;
- Una **maggiore efficienza del servizio** tramite un'attenta riorganizzazione delle risorse operative assicurando la gestione unitaria dei rifiuti urbani in ambiti territoriali omogenei di raccolta secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità;
- L'erogazione di un servizio caratterizzato da **un'elevata qualità gestionale** a favore delle utenze domestiche e non domestiche;
- Una **maggiore responsabilizzazione individuale** ed educazione al rispetto dell'ambiente e del territorio;
- La **valorizzazione della qualità del servizio** di igiene urbana anche quale ulteriore elemento di promozione del territorio.

I CAM affrontano i diversi aspetti ambientali associati al ciclo di vita del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, del servizio di pulizia e spazzamento e connesse forniture, proponendo soluzioni che favoriscono la riduzione complessiva degli impatti ambientali correlati, tenendo in considerazione il contesto di mercato e gli attuali modelli organizzativi dei servizi di igiene urbana, nonché le specificità territoriali in cui vengono erogati.

Nello specifico, i criteri ambientali mirano a raggiungere i seguenti obiettivi:

- a) **Prevenire la produzione di rifiuti:** attraverso azioni di sensibilizzazione degli utenti e la promozione dello scambio e del riuso;
- b) **Massimizzare la quantità e la qualità della raccolta** differenziata ponendo obiettivi sfidanti ma in linea con le disposizioni normative sull'economia circolare;
- c) **Diffondere beni riciclabili** e contenenti materiale riciclato: attraverso l'acquisizione di contenitori e sacchetti in materiale riciclato e riciclabili e la promozione di filiere del riciclo;
- d) **Ridurre gli impatti del trasporto:** attraverso la riduzione del peso dei rifiuti trasportati, ad esempio promuovendo il compostaggio di prossimità, ottimizzando i percorsi, promuovendo

innovazioni tecnologiche per i mezzi utilizzati e la loro gestione.

Assetto gestionale in essere

Negli anni passati il servizio di igiene urbana del Comune di Chignolo d'Isola è stato affidato alla società a capitale misto pubblico-privato **G.Eco S.r.l.**

Con **deliberazione del Consiglio Comunale n. 25 del 29 ottobre 2011**, l'Amministrazione Comunale ha deliberato di aderire al progetto di costituzione della società mista, approvando contestualmente lo **schema di contratto di servizio quadro** tra la società **G.Eco S.r.l.** e il Comune di Chignolo d'Isola, depositato agli atti del Consiglio.

Con la medesima deliberazione è stato disposto l'affidamento del **servizio di igiene urbana** alla società **G.Eco S.r.l.** fino al **31 dicembre 2023**, secondo i termini e le modalità stabilite nel contratto di servizio quadro.

Successivamente, con **deliberazione della Giunta Comunale n. 101 del 24 novembre 2011**, sono state approvate le **tipologie dei servizi inerenti all'igiene ambientale**, in coerenza con il quadro contrattuale e gestionale previsto.

Con **deliberazione della Giunta Comunale n. 38 del 6 maggio 2015**, la Giunta ha:

- preso atto dell'avvenuta costituzione e operatività della società **G.Eco S.r.l.** quale società a capitale misto pubblico-privato incaricata dello svolgimento del servizio di igiene urbana e ambientale;
- preso atto dell'affidamento del servizio alla società, disposto in forza della deliberazione consiliare n. 25/2011;
- approvato il **Contratto di Servizio** con la società **G.Eco S.r.l.**, il **Piano Operativo Specifico dei Servizi (Allegato E)** e il **Piano Economico Specifico dei Servizi (Allegato F)**, relativi allo svolgimento del servizio di igiene urbana e ambientale sul territorio comunale;
- demandato al competente **Responsabile del Servizio** ogni ulteriore adempimento necessario alla sottoscrizione del contratto di servizio.

Il **Contratto di Servizio per la gestione del servizio di igiene ambientale** è stato successivamente sottoscritto in data **3 giugno 2015** tra il Comune di Chignolo d'Isola e la società **G.Eco S.r.l.**, con sede in Treviglio (via Dalmazia n. 2).

Il contratto disciplina l'espletamento dei seguenti servizi:

- raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani;
- raccolta differenziata dei rifiuti;
- spazzamento delle strade e delle aree pubbliche;
- gestione del centro intercomunale di raccolta rifiuti, compresi trasporto e smaltimento.

L'affidamento ha **decorrenza dal 1° giugno 2013 e durata fino al 31 maggio 2025**.

Con determinazione del Responsabile del Servizio n. 18 del 17 gennaio 2025 è stata esercitata l'opzione di proroga tecnica prevista all'interno del contratto e conformemente all'art. 120, comma 11, del D.Lgs. 36/2023 il servizio è stato prorogato fino al 31 dicembre 2025.

OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E RELATIVE COMPENSAZIONI

Trattasi di servizio pubblico essenziale di interesse pubblico il cui costo è a carico del bilancio comunale a copertura totale (ruolo tariffa e proventi da vendita rifiuti recuperabili).

Il Comune, per il Servizio di Igiene Urbana relativo all'avvio al trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani nonché della gestione riferita alla cessione dei materiali recuperabili nel Comune, individuerà i seguenti obblighi di servizio pubblico e universale che la società aggiudicataria dell'appalto dovrà assicurare attraverso alti standard quanti-qualitativi:

- **Universalità:** il servizio è garantito per tutti gli utenti e su tutto il territorio indipendentemente dalla loro posizione geografica (centro abitato territorio extraurbano) e ai medesimi standard qualitativi;
- **Continuità:** non è prevista alcuna interruzione di servizio al momento dell'entrata in vigore del nuovo appalto; i servizi contemplati nella Carta della qualità sono da considerarsi ad ogni effetto servizi pubblici, costituendo quindi attività di pubblico interesse e non possono essere sospesi o abbandonati, salvo casi di forza maggiore. Il Comune di si impegna a garantire pertanto la continuità e regolarità dei servizi di igiene urbana, avvalendosi degli uffici che consentono di controllare e monitorare lo svolgimento regolare delle azioni programmate dal gestore. In caso di astensione dal lavoro del personale per sciopero, il Comune si impegna al rispetto delle norme di legge, fornendo la dovuta informazione agli utenti prima dell'inizio dello sciopero, nelle forme adeguate, dei modi, tempi ed entità di erogazione dei servizi nel corso dello stesso e delle misure per la loro riattivazione, anche tenuto conto delle disposizioni previste ai sensi del TITR e del TQRIF in relazione alla: continuità e regolarità dei servizi di raccolta e trasporto e spazzamento e lavaggio delle strade; sicurezza del servizio di gestione dei rifiuti urbani.
- **Qualità:** più alto standard nello svolgimento dei servizi con l'introduzione di prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze degli utenti. La società gestrice dell'appalto dovrà perseguire l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando tutte le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.
- **Economicità:** maggiore livello qualitativo del servizio realizzato senza integrare la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali afferenti l'affidamento; in merito alla cessione dei materiali valorizzabili la società affidataria reperirà di volta in volta l'interlocutore che consenta di ottenere la remunerazione più conveniente in funzione delle condizioni di mercato e pertanto potranno essere stipulati contratti e convenzioni anche con soggetti diversi dai consorzi obbligatori.
- **Monitoraggio e controllo:** gli uffici preposti dall'Ente effettueranno un controllo diretto (c.d. analogo) sullo svolgimento del servizio, verificando il rispetto degli obblighi contrattuali e normativi.
- **Trasparenza e informazione completa:** sottoscrizione di un contratto di servizio dove saranno specificate tutte le attività in modo puntuale e chiaro; diritto all'informazione su tutte le attività e le procedure in uso, sia a livello qualitativo che quantitativo ed in particolare quelle di carattere

economico; libero accesso agli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente. Per gli aspetti relazionali con i cittadini, garantire l'identificabilità del personale e dei relativi responsabili dei vari settori.

- **Sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti:** rispetto delle prescrizioni legislative ed autorizzative, con la ricerca continua di soluzioni tecnologiche e gestionali innovative, l'incentivazione delle raccolte differenziate e la riduzione della produzione di rifiuti.

- **Coinvolgimento degli utenti e incentivi:** per una migliore gestione dei rifiuti il Comune di adotta ogni misura atta al coinvolgimento attivo degli utenti in tutte le fasi della gestione stessa. Possono essere previsti quindi l'incentivazione delle persone, associazioni, aziende, scuole che si siano particolarmente distinte nel favorire le iniziative delle raccolte differenziate dei rifiuti urbani, quali premi materiali, da distribuirsi in occasioni di particolari campagne di lancio e sensibilizzazione dell'iniziativa.

LE COMPENSAZIONI ECONOMICHE

A fronte degli specifici obblighi di servizio pubblico non sono previste compensazioni.

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, può affermarsi che la *ratio* degli stessi va ricercata 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": nel caso di specie il contenimento dei prezzi.

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.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale. La compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere concessa per il funzionamento di un determinato 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.

Nel caso di specie i rapporti tra Ente locale e l'azienda affidataria del servizio saranno regolati da specifico contratto di servizio dal quale si rinvergono le modalità di esecuzione e gli obblighi in capo all'affidataria nonché le compensazioni economiche contrattualmente pattuite (cfr. corrispettivi al netto delle eventuali tariffe) che risultano adeguate a remunerare i costi sostenuti dall'azienda per l'esercizio delle attività svolte.

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'ente competente non possa 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 (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità) e comunque secondo concetti di parità.

I costi del servizio saranno interamente coperti dalla TARI all'interno del PEF annuale di riferimento.

CONFORMITÀ ALLA DISCIPLINA EUROPEA SUGLI AIUTI DI STATO (ART 107 TFUE)

L'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) riguarda le norme sugli aiuti di Stato nell'Unione europea. Questo articolo stabilisce che gli aiuti di Stato che possono falsare la concorrenza e influenzare negativamente il commercio tra gli Stati membri sono incompatibili con il mercato interno, a meno che non siano autorizzati dalla Commissione europea in base a determinate condizioni.

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.

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

C.1 - SPECIFICAZIONE DELLA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA: AFFIDAMENTO IN HOUSE

La Regione Lombardia, come detto, non ha ancora attivato un'organizzazione della gestione dei rifiuti urbani per ambiti territoriali, cosicché spetta ai comuni provvedervi nelle forme previste dalla legge per la conduzione dei servizi pubblici di interesse generale (art. 198, d.lgs. 152/2006).

Mancando l'attivazione degli ambiti territoriali, in coerenza con quanto disposto dall'art. 19, comma 1, lett. f), del D.L. n. 95/2012, convertito nella L. n. 135/2012, ricade in capo al Comune di Chignolo d'Isola l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani sul proprio territorio di competenza.

A tal fine, il Comune ha individuato, come forma prescelta, l'affidamento "in house" alla società Val Cavallina Servizi s.r.l., di cui ha intenzione di divenire socio. Tale società già opera a favore di un bacino comprendente diversi Comuni contermini, caratterizzati da omogeneità rispetto alla tipologia dei servizi richiesti, ed è in grado di garantire elevati standard qualitativi unitamente a condizioni economiche vantaggiose nella gestione del servizio.

L'affidamento sarà costituito da un unico lotto poiché le prestazioni richieste si collocano in un contesto organizzativo nel quale l'unitarietà dell'affidamento costituisce un valore quasi necessario e aggiunto in termini gestionali e di efficacia erogativa del servizio.

Presentazione generale della società

Val Cavallina Servizi s.r.l. è una Società a capitale interamente pubblico, nata nel 1997 dalla volontà dei Comuni soci fondatori di garantire ai propri cittadini servizi pubblici locali efficienti. Fin dalla sua costituzione, la Società si propone come uno strumento operativo degli Enti Locali per la gestione diretta dei servizi, con l'obiettivo di rispondere in modo efficace ed economicamente sostenibile alle esigenze del territorio.

L'obiettivo principale di Val Cavallina Servizi è la fornitura e la gestione di servizi pubblici locali, con particolare attenzione alle esigenze di un territorio molto complesso. La sua strategia imprenditoriale, coerente con la natura pubblica della società, integra obiettivi aziendali e industriali con quelli legati alla protezione dell'ambiente e all'impiego consapevole delle risorse pubbliche.

In particolare, Val Cavallina Servizi s.r.l. punta a:

- garantire servizi sempre più efficienti e rispondenti ai bisogni dei cittadini;
- promuovere una gestione virtuosa dei rifiuti attraverso il riciclo e il recupero;
- innovare costantemente mezzi e attrezzature;
- rafforzare la collaborazione con i Comuni soci per una pianificazione partecipata e trasparente;
- mantenere elevati standard qualitativi e normativi nei propri processi.

Val Cavallina Servizi è una società certificata **UNI EN ISO 9001:2015**, a testimonianza dell'impegno per un sistema di gestione della qualità conforme ai requisiti internazionali. Particolare attenzione è posta al rispetto delle normative vigenti, in materia di sicurezza, tutela ambientale e qualità dei servizi erogati.

Nei Comuni serviti da Val Cavallina Servizi, la percentuale media di rifiuti differenziati portati al recupero è superiore al 83 %, con punte che superano l'90% delle quantità totali raccolte.

COMUNE	Abitanti (n°)	Rifiuti differenziati (Kg/anno)	Rifiuti Urbani totali (Kg/anno)	Percentuale raccolta diff.(%)
Grone	915	314.730	521.000	60,41%
Costa Volpino	8.785	3.345.514	4.508.864	74,20%
Strozza	1.118	303.812	400.732	75,81%
San Giovanni Bianco	4.589	1.385.311	1.812.406	76,43%
Lovere	5.001	1.821.727	2.381.487	76,50%
Bossico	969	403.105	512.965	78,58%
Piazza Brembana	1.186	500.332	631.302	79,25%
Rota d'Imagna	908	369.325	463.105	79,75%
San Pellegrino Terme	4.647	1.810.226	2.265.031	79,92%
Peia	1.697	497.079	620.419	80,12%
Sovere	5.306	1.478.190	1.823.450	81,07%
Bianzano	618	131.055	161.585	81,11%
Ranzanico	1.263	470.712	580.342	81,11%
Monasterolo del Castello	1.142	476.210	586.680	81,17%
Spinone al Lago	993	356.361	431.751	82,54%
Terno d'Isola	8.005	2.230.427	2.683.027	83,13%
Riva di Solto	856	436.570	522.670	83,53%
Casazza	3.789	1.342.331	1.590.051	84,42%
Gaverina Terme	882	234.854	276.934	84,81%
Castro	1.211	446.905	526.445	84,89%
Endine Gaiano	3.452	1.164.819	1.364.049	85,39%
Vigano San	1.333	418.984	488.844	85,71%

RELAZIONE ILLUSTRATIVA SULLA SCELTA DELLA MODALITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA, QUALE SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA, E MOTIVAZIONE QUALIFICATA PER L'AFFIDAMENTO

Martino				
Sorisole	8.843	3.082.947	3.592.347	85,82%
Luzzana	899	320.559	370.449	86,53%
Borgo di Terzo	1.195	398.580	457.680	87,09%
Rogno	3.823	1.755.894	2.005.474	87,56%
Solto Collina	1.795	871.078	987.258	88,23%
Scanzorosciate	9.933	4.237.804	4.802.454	88,24%
Pianico	1.439	512.569	578.549	88,60%
Fonteno	567	274.636	306.836	89,51%
Entratico	1.983	750.357	837.937	89,55%
Trescore Balneario	9.935	4.128.362	4.603.002	89,69%
Cenate Sopra	2.527	901.880	999.380	90,24%
Berzo San Fermo	1.403	577.464	627.304	92,05%
BACINO VCS	103.007	37.750.709	45.321.809	83,29%

Fonte: Raccolta rifiuti urbani e percentuale raccolta differenziata Bacino Val Cavallina Servizi Srl - (dati Osservatorio Provincia di Bergamo - anno 2023 - secondo le modalità previste nel D.M. 26/05/2016)

Questo risultato è il frutto di un'esperienza consolidata negli anni, maturata direttamente sul campo dal personale operativo e dal management aziendale, unita a una costante attenzione alla **modernizzazione delle attrezzature** e all'**ammodernamento del parco mezzi**.

La società ha saputo coniugare competenza tecnica, capacità organizzativa e innovazione tecnologica, riuscendo così a consolidare il proprio ruolo di riferimento nel settore dei servizi ambientali a livello provinciale.

Attraverso il **coordinamento di circa 70 operatori** qualificati e un **parco mezzi composto da circa 60 automezzi specializzati** (autocompattatori, vasche scarrabili, spazzatrici, mezzi leggeri per la raccolta differenziata e la pulizia urbana), Val Cavallina Servizi S.r.l. garantisce:

- un'efficiente **raccolta porta a porta** dei rifiuti urbani e assimilati;
- la **gestione dei Centri di Raccolta Comunali**, assicurando ordine, pulizia e corretta differenziazione dei materiali conferiti;
- un **servizio di spazzamento stradale regolare e puntuale**, sia meccanizzato che manuale;
- lo **svuotamento periodico dei contenitori e dei cestini pubblici** dislocati sul territorio comunale, mantenendo un elevato standard di decoro urbano.

I servizi offerti sono **organizzati in funzione delle esigenze dei singoli Comuni** e **si adattano alle specifiche realtà locali**, garantendo così flessibilità operativa e piena rispondenza alle peculiarità territoriali.

L'organizzazione del servizio, la tempestività degli interventi e la disponibilità del personale operativo costituiscono elementi di **efficienza, affidabilità e vicinanza al cittadino**, che si riflettono in un generale miglioramento della qualità ambientale e dell'immagine del territorio comunale.

La collaborazione costante tra l'Amministrazione Comunale e Val Cavallina Servizi S.r.l. consente inoltre di garantire un monitoraggio continuo del servizio, favorendo interventi di ottimizzazione.

La Società guarda al futuro con l'obiettivo di rafforzare e ampliare la propria presenza sul territorio, coinvolgendo nuove amministrazioni comunali, investendo nella ricerca e nell'innovazione tecnologica, migliorando la qualità dei servizi offerti, formando il personale e consolidando il proprio ruolo come soggetto pubblico di riferimento per una gestione efficiente, sostenibile e trasparente dei servizi ambientali.

Preme inoltre evidenziare, così come disposto dall'art. 17 comma 4 del D. Lgs. N. 201/2022 che recita: *“Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio,...*omissis...” che relativamente allo stato di salute e all'equilibrio economico-finanziario con la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, garanzia della stabilità e continuità della Val Cavallina Servizi s.r.l., è possibile consultare i principali dati ed indicatori economico finanziari pubblicati sul sito istituzionale, nella Sezione Società trasparente.

https://trasparenza.vcsonline.it/Pages/amministrazione_trasparente_v3_0/

Corrispettivi contrattuali

Per lo svolgimento dei servizi affidati il gestore percepirà i corrispettivi previsti ed approvati dall'Amministrazione Comunale ed inseriti nel contratto di servizio, tenendo conto in particolare:

- dei canoni annui fissati per le prestazioni a corpo;
- dei ricavi derivanti dalla cessione a terzi dei rifiuti recuperabili.

C. 2 - ILLUSTRAZIONE DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI EUROPEI E NAZIONALI PER LA STESSA E DESCRIZIONE DEI RELATIVI ADEMPIMENTI

L'affidamento dei servizi di interesse economico generale (SIEG) ad un soggetto in house, come nel caso in esame, è soggetto a una serie di requisiti sia a livello europeo che nazionale.

Requisiti Europei:

1. Principi generali dell'UE: L'Unione Europea (UE) riconosce l'importanza dei SIEG e consente agli Stati membri di organizzarli e finanziarli in modo adeguato a soddisfare le esigenze dei cittadini. La Commissione europea ha emesso orientamenti che stabiliscono i principi generali che devono essere seguiti dagli Stati membri quando si tratta di SIEG.
2. Direttive europee sulla gestione dei rifiuti: L'UE ha emanato diverse direttive che stabiliscono le regole fondamentali per la gestione dei rifiuti. La Direttiva 2008/98/CE (poi modificata dalla

Direttiva (UE) 2018/851), ad esempio, stabilisce il quadro giuridico per la gestione dei rifiuti nell'UE, definendo concetti chiave come la gerarchia dei rifiuti, il principio "chi inquina paga" e le responsabilità degli operatori nel ciclo di vita dei rifiuti.

3. Direttiva sugli appalti pubblici: L'Unione Europea ha emanato una serie di direttive che stabiliscono le regole per gli appalti pubblici, compresi gli appalti di servizi. La direttiva principale in questo contesto è la Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici. Questa direttiva stabilisce le condizioni e i requisiti che devono essere soddisfatti per utilizzare l'affidamento in-house come modalità di erogazione dei servizi pubblici.

4. Principio di non discriminazione: In base alle leggi europee sugli appalti pubblici, tutte le imprese dell'Unione Europea devono essere trattate in modo equo e non discriminatorio durante il processo di appalto. Ciò significa che le aziende provenienti da qualsiasi Stato membro dell'UE devono avere l'opportunità di partecipare agli appalti di servizi.

5. Regole sulla concorrenza: Le regole europee sulla concorrenza si applicano anche ai SIEG. Gli aiuti di Stato concessi per i SIEG devono essere compatibili con le norme europee sulla concorrenza e non devono falsare in modo significativo la concorrenza nel mercato unico.

6. Libera circolazione dei servizi: In base al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), vi è il principio della libera circolazione dei servizi all'interno del mercato unico europeo. Ciò significa che le imprese di uno Stato membro devono avere la possibilità di offrire servizi in tutti gli altri Stati membri senza discriminazioni ingiustificate.

7. Principio di parità di trattamento: Il principio di "parità di trattamento" è una delle fondamentali delle normative europee sugli appalti pubblici, ed è un principio chiave da rispettare anche nell'affidamento in-house. Questo principio richiede che tutti i potenziali fornitori o operatori economici coinvolti in procedure di appalto pubblico ricevano un trattamento equo e non discriminatorio. Nel contesto dell'affidamento in-house, ciò significa che l'ente pubblico che decide di gestire internamente un servizio deve assicurarsi di non concedere vantaggi ingiusti a sé stesso o alle organizzazioni collegate coinvolte nell'erogazione del servizio. L'ente pubblico deve trattare qualsiasi operatore economico interessato in modo imparziale e rispettare i principi di concorrenza leale e trasparenza.

Requisiti Nazionali:

1. Leggi nazionali: Ciascuno Stato membro dell'Unione Europea ha il proprio sistema legale per l'assegnazione dei servizi pubblici, che può essere basato sulle direttive europee ma include anche disposizioni specifiche nazionali. Queste leggi definiscono i dettagli delle procedure di appalto, le soglie finanziarie, le modalità di pubblicazione delle informazioni sugli appalti e le regole per l'affidamento in house di un servizio pubblico (D. Lgs. n. 36/2023).

Trattandosi di servizio di interesse economico generale (rifiuti), ciascuno Stato membro dell'UE ha, altresì, il proprio sistema legale e regolamentare per l'assegnazione e la gestione dei SIEG. Queste leggi nazionali definiscono i dettagli delle procedure di assegnazione, i requisiti specifici per i SIEG in diverse categorie e le modalità di finanziamento (D.Lgs. n. 152/2006 e D.Lgs. n. 201/2022).

2. Autorità regolamentari: In molti paesi europei, esistono autorità regolamentari specifiche incaricate di supervisionare l'assegnazione e il monitoraggio dei SIEG. Queste autorità assicurano che i servizi siano erogati in conformità con le leggi e i regolamenti nazionali (nel caso di specie l'ARERA).
3. Procedure di affidamento: Le autorità pubbliche nazionali devono seguire procedure specifiche per affidare in house i SIEG. Queste procedure possono includere la valutazione delle offerte e la stipula dei contratti.
4. Finanziamento pubblico: Poiché i SIEG spesso ricevono finanziamenti pubblici per garantire la loro erogazione, le leggi nazionali devono definire le modalità di finanziamento, la trasparenza nei finanziamenti e l'obbligo di rendere conto delle risorse pubbliche utilizzate.
5. Trasparenza e rendicontazione: Le autorità nazionali sono tenute a garantire la trasparenza nell'assegnazione e nella gestione dei SIEG e a presentare relazioni periodiche sull'uso dei fondi pubblici per questi servizi.

Come ampiamente rappresentato nella presente relazione e desumibile anche dagli allegati, i futuri atti per l'affidamento in house del servizio in esame (sia quelli di natura giuridica, che di natura tecnica), terranno conto:

- della Direttiva 2008/98/CE e successiva Direttiva (UE) 2018/851 che stabiliscono il quadro giuridico per la gestione dei rifiuti nell'UE;
- della Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici;
- del Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78 recante delega al Governo in materia di contratti pubblici,
- del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 Norme in materia ambientale;
- delle disposizioni dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) in materia;
- del D.Lgs. n. 201/2022, entrato in vigore il 31 dicembre 2022 avente ad oggetto: “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”;
- della normativa regionale di settore.

All'interno delle suindicate disposizioni normative che andranno a regolare la futura gestione del servizio trovano compiuta applicazione i principi di derivazione comunitaria e nazionale, così come sopra elencati.

C.3 - COMPARAZIONE CON OPZIONI ALTERNATIVE: COMPARAZIONE SU BASE PROVINCIALE E REGIONALE DEGLI INDICATORI DI QUALITÀ' DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

Negli ultimi anni, la gestione dei rifiuti urbani in Regione Lombardia ha conosciuto un'evoluzione rapida e costante, con significativi miglioramenti a livello comunale. La Lombardia ha superato da tempo la fase di dipendenza dalle discariche, adottando modelli di raccolta e sistemi di smaltimento e recupero in linea con le più recenti direttive europee.

L'analisi che segue esamina diversi indicatori relativi alla qualità del servizio di gestione dei rifiuti, distinguendo tra due modalità operative:

- **Cluster A:** società in house;
- **Cluster B:** società attive nel **libero mercato**, comprese quelle a partecipazione mista pubblico-privata.

I dati sono stati estrapolati dal *Catasto Rifiuti Urbani* dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale – www.catasto-rifiuti.isprambiente.it), aggiornati fino al 2023, e dal *Rapporto Rifiuti Urbani – anno 2024*, il più recente disponibile. L'analisi si concentra sul triennio 2020-2022.

3.1 Percentuale di raccolta differenziata

La **raccolta differenziata** consiste nella separazione dei rifiuti urbani per tipologia di materiale (come carta, vetro, plastica, metalli, rifiuti organici, ecc.) al fine di consentirne il corretto recupero e riciclo. Si tratta di un processo fondamentale per la sostenibilità ambientale, poiché contribuisce a ridurre il ricorso alle discariche e agli inceneritori, con conseguenti benefici sia ambientali che sociali.

Grazie al riciclo, infatti, si limita la produzione di rifiuti non recuperabili e si favorisce il riutilizzo delle materie prime per la creazione di nuovi prodotti, con un impatto ambientale significativamente inferiore rispetto alla produzione da materie vergini.

Ne deriva che livelli elevati di raccolta differenziata rappresentano un indicatore chiave della qualità del servizio di gestione dei rifiuti, con ricadute positive sul piano ambientale e sociale.

In Lombardia, secondo i dati ufficiali aggiornati, il tasso di raccolta differenziata ha raggiunto il **73,9% nel 2023**, in crescita rispetto al **72,2% del 2022**, con un incremento dello **0,7%**. A livello provinciale, la situazione è ancora più incoraggiante: quasi tutte le province lombarde hanno superato l'obiettivo minimo del **67%** fissato dal Piano Regionale di Gestione Rifiuti, ad eccezione delle province di **Sondrio** (55,7%) e **Pavia** (59,9%).

A livello nazionale, i migliori risultati si confermano nelle province del Nord Italia. Al primo posto si colloca **Treviso** con un tasso dell'**89,1%**, seguita da **Mantova** (87%), **Belluno** (85,8%) e **Pordenone** (85,4%). Anche altre province registrano percentuali elevate, superiori o prossime all'80%, tra cui: **Reggio Emilia** (83,3%), **Forlì-Cesena** (81,7%), **Oristano** (81,3%), **Trento** (81,2%), **Bergamo** (80,5%), **Novara** (80,4%), **Monza e Brianza** (79,9%), **Parma** (79,7%). In Lombardia, **1.088 Comuni** – pari a circa il **72,24%** del totale – hanno superato la soglia del 67%, mentre **908 Comuni** hanno superato la media regionale del 73,9%.

A livello nazionale, secondo i dati ISPRA 2023, il tasso di raccolta differenziata si attesta al **66,6%**, con un incremento di **1,5 punti percentuali** rispetto al 2022.

Nel dettaglio provinciale lombardo:

- **Provincia di Bergamo:** raggiunge nel 2023 una raccolta differenziata dell'**80,5%**, in aumento rispetto al **79,4% del 2022**.
- **Provincia di Brescia:** si attesta al **77,2% nel 2023**, anch'essa in lieve crescita rispetto al **76,2% del 2022**.

Per quanto riguarda il livello di Raccolta differenziata nei Comuni gestiti da società in house (**Cluster A**) delle province di Bergamo e Brescia nell'ultimo quinquennio (2018-2022), si evidenzia come:

- per l'anno 2018 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **76,81%**;
- per l'anno 2019 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **77,72%**;
- per l'anno 2020 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **78,50%**;
- per l'anno 2021 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **78,41%**;
- per l'anno 2022 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **78,80%**;
- la media complessiva relativa al territorio in esame per il quinquennio 2018-2022 ha raggiunto una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **78,08%**;

Di seguito è riportato il dettaglio dei dati quantitativi estratti dal Catasto Pubblico dei Rifiuti dell'ISPRA (aggiornati al 2022, ultima annualità di rilevamento del dato provinciale), dal quale emerge, tra l'altro, un costante aumento sia della popolazione servita sia della percentuale di raccolta differenziata raggiunta.

Anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Totale di RD(t)	Totale di RU(t)	% media RD
2018	930.214,00	352.210,01	458.556,83	76,81%
2019	941.909,00	364.275,18	468.699,68	77,72%
2020	992.221,00	380.111,79	484.218,77	78,50%
2021	1.023.262,00	399.346,23	509.284,08	78,41%
2022	1.027.994,00	401.053,93	508.946,69	78,80%
Totale complessivo	4.915.600,00	1.896.997,14	2.429.706,06	78,08%

Sempre in relazione al Cluster A, vengono ora riportati di seguito i dati riscontrati nelle singole Province.

COMUNI DELLA PROVINCIA DI BERGAMO AFFIDANTI A SOCIETÀ IN HOUSE

Anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RD(t)	Somma di RU(t)	% media RD
2018	415.186,00	140.142,55	177.571,19	78,92%
2019	419.254,00	142.813,08	179.143,45	79,72%
2020	457.784,00	158.671,03	196.757,61	80,64%
2021	470.015,00	166.472,90	207.664,31	80,16%
2022	474.929,00	166.969,10	206.739,46	80,76%
Totale complessivo	2.237.168,00	775.068,66	967.876,02	80,08%

COMUNI DELLA PROVINCIA DI BRESCIA AFFIDANTI A SOCIETÀ IN HOUSE

Anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RD(t)	Somma di RU(t)	% media RD
2018	515.028,00	212.067,46	280.985,64	75,47%
2019	522.655,00	221.462,10	289.556,23	76,48%
2020	534.437,00	221.440,77	287.461,16	77,03%
2021	553.247,00	232.873,33	301.619,77	77,21%
2022	553.065,00	234.084,83	302.207,23	77,46%
Totale complessivo	2.678.432,00	1.121.928,48	1.461.830,04	76,75%

Per quanto attiene invece il livello di Raccolta differenziata nei Comuni **NON GESTITI** da società in house (**Cluster B**) delle province di Bergamo e Brescia nel quinquennio (2018-2022), si evidenzia come:

- per l'anno 2018 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **75,36%**;
- per l'anno 2019 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **75,78%**;
- per l'anno 2020 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **76,51%**;
- per l'anno 2021 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **76,29%**;
- per l'anno 2022 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **76,70%**;

RELAZIONE ILLUSTRATIVA SULLA SCELTA DELLA MODALITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA, QUALE SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA, E MOTIVAZIONE QUALIFICATA PER L'AFFIDAMENTO

- la media complessiva relativa al territorio in esame per il quinquennio 2018-2022 ha raggiunto una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **76,11%**;

Di seguito si riporta l'esploso dei dati quantitativi ricavati dal Pubblico Catasto Rifiuti di ISPRA dal quale, peraltro, si evince il costante decremento della popolazione servita.

Anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RD(t)	Somma di RU(t)	% media RD
2018	1.431.364,00	536.882,39	712.424,66	75,36%
2019	1.421.654,00	541.594,98	714.686,69	75,78%
2020	1.354.983,00	516.520,19	675.076,45	76,51%
2021	1.332.582,00	515.241,69	675.405,10	76,29%
2022	1.329.767,00	492.011,20	641.479,68	76,70%
Totale complessivo	6.870.350,00	2.602.250,44	3.419.072,58	76,11%

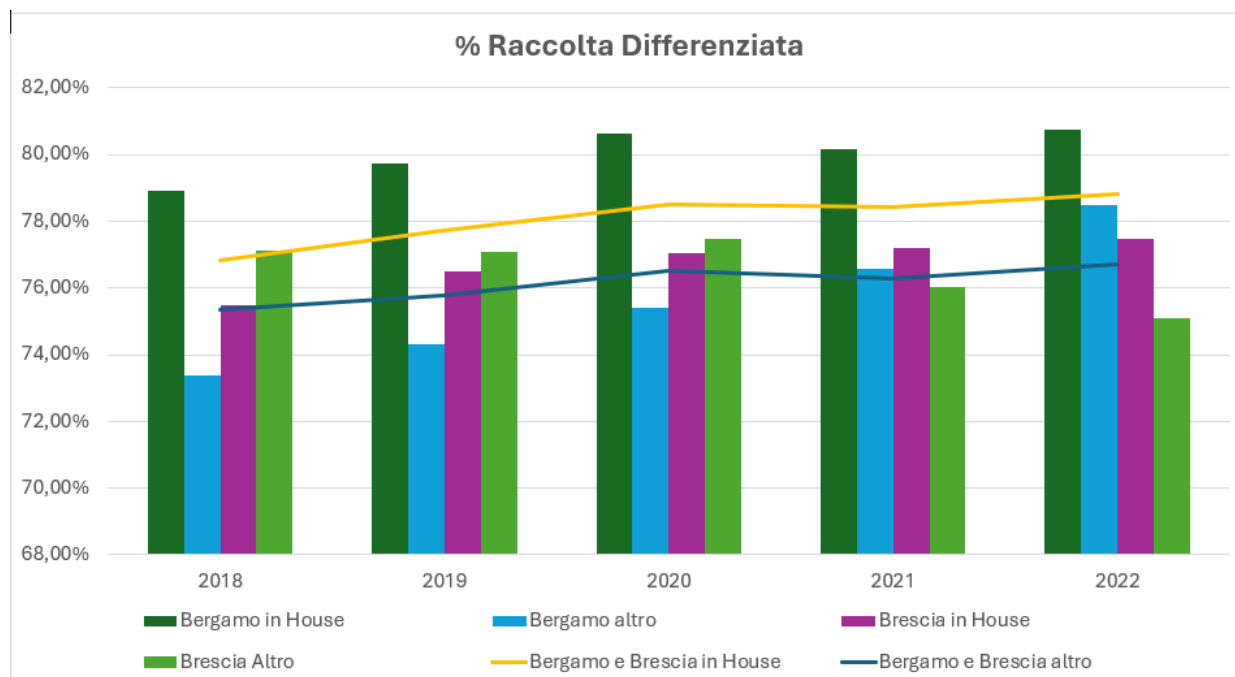
COMUNI DELLA PROVINCIA DI BERGAMO NON AFFIDANTI A SOCIETÀ' IN HOUSE

Anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RD(t)	Somma di RU(t)	% media RD
2018	691.973,00	245.247,04	334.174,15	73,39%
2019	688.872,00	250.844,02	337.453,43	74,33%
2020	641.837,00	233.457,68	309.679,13	75,39%
2021	631.507,00	240.127,33	313.512,12	76,59%
2022	628.839,00	237.970,53	303.277,07	78,47%
Totale complessivo	3.283.028,00	1.207.646,61	1.598.095,89	75,57%

COMUNI DELLA PROVINCIA DI BRESCIA NON AFFIDATI A SOCIETÀ' IN HOUSE

Anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RD(t)	Somma di RU(t)	% media RD
2018	739.391,00	291.635,35	378.250,51	77,10%
2019	732.782,00	290.750,96	377.233,26	77,07%
2020	713.146,00	283.062,51	365.397,31	77,47%
2021	701.075,00	275.114,35	361.892,98	76,02%
2022	700.928,00	254.040,67	338.202,61	75,11%
Totale complessivo	3.587.322,00	1.394.603,84	1.820.976,69	76,59%

Dall'analisi complessiva dei dati emerge chiaramente che i Comuni gestiti tramite affidamento **in house** (Cluster A) **registrano livelli di raccolta differenziata sistematicamente superiori rispetto a quelli rilevati nei territori che adottano modelli gestionali diversi** (Cluster B). Questa tendenza risulta evidente sia considerando congiuntamente le province di Bergamo e Brescia, sia analizzando ciascuna provincia separatamente.



3.2 Produzione totale di rifiuti urbani

La **produzione annua di rifiuti urbani** rappresenta la quantità di rifiuti generati ogni anno in un determinato contesto territoriale. Un volume minore di rifiuti prodotti si traduce in un impatto ambientale più contenuto. In linea con questo principio, la normativa vigente colloca al primo posto, nella gerarchia della gestione dei rifiuti, la **prevenzione della produzione** degli stessi, considerata una strategia prioritaria persino rispetto al loro riciclo.

Di conseguenza, livelli più bassi di produzione pro-capite annua di rifiuti rappresentano un indicatore di qualità del servizio, con effetti positivi sia sul piano ambientale che su quello sociale.

Nel 2023, la produzione totale di rifiuti urbani (RU) in **Regione Lombardia** è stata pari a **471,55 kg per abitante per anno**, in leggero aumento rispetto al dato del 2022, che era di **464,20 kg/ab/anno**.

A livello provinciale:

- La **Provincia di Brescia** ha registrato per il 2023 una produzione pro-capite superiore alla media regionale, pari a **529,03 kg/ab/anno**, in aumento rispetto ai **510,70 kg/ab/anno** del 2022.
- La **Provincia di Bergamo**, invece, si è mantenuta in linea con la media regionale, con un valore pari a **462,31 kg/ab/anno**, sostanzialmente stabile rispetto al **462,07 kg/ab/anno** dell'anno precedente.

A completamento dell'analisi, si è proceduto ad approfondire l'andamento della produzione di rifiuti urbani nelle province di **Bergamo e Brescia** nel **quinquennio 2018–2022**, distinguendo tra i due modelli gestionali di riferimento (Cluster A e Cluster B). Di seguito vengono riportati i quantitativi complessivi di RU prodotti, espressi sia in termini assoluti che come produzione media annua pro-capite (kg/ab/anno), sulla base dei dati ufficiali del **Catasto Rifiuti ISPRA**:

Anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RD(t)	Somma di RU(t)	Kg/ab anno RU
2018	2.361.758,00	889.092,40	1.170.981,49	495,85
2019	2.363.563,00	905.870,16	1.183.386,37	500,68
2020	2.347.204,00	896.631,98	1.159.295,22	493,90
2021	2.355.844,00	914.587,91	1.184.689,18	502,87
2022	2.357.761,00	893.065,13	1.150.426,37	487,93
Totale complessivo	11.785.950,00	4.499.247,58	5.848.778,63	496,25

Passando all'analisi comparativa dei Comuni gestiti in **house** nelle province di **Bergamo e Brescia** (Cluster A), emerge che, nel quinquennio **2018–2022** (ultima annualità di rilevamento del dato provinciale), questi registrano una **produzione pro-capite media** sostanzialmente **in linea con la**

media complessiva delle due province, con un valore medio pari a **496,25 kg/ab/anno**.

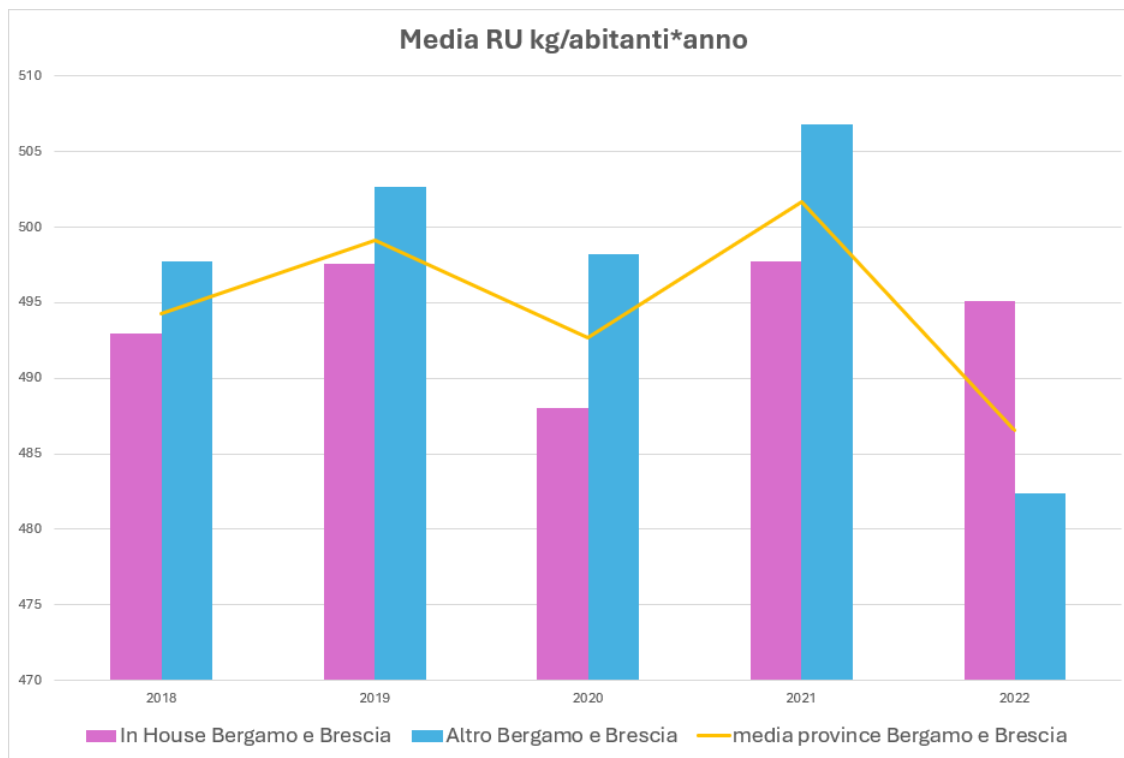
Anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Totale di RD(t)	Totale di RU(t)	Kg/ab anno RU
2018	930.214,00	352.210,01	458.556,83	492,96
2019	941.909,00	364.275,18	468.699,68	497,61
2020	992.221,00	380.111,79	484.218,77	488,02
2021	1.023.262,00	399.346,23	509.284,08	497,71
2022	1.027.994,00	401.053,93	508.946,69	495,09
Totale complessivo	4.915.600,00	1.896.997,14	2.429.706,06	494,28

Per quanto riguarda la **gestione non in house** (Cluster B), i Comuni delle province di **Bergamo** e **Brescia** che adottano modelli gestionali diversi evidenziano, nel quinquennio **2018–2022**, una **produzione pro-capite media** superiore sia rispetto al risultato complessivo delle due Province, sia al risultato ottenuto dai Comuni affidanti a Società in-house (Cluster A), attestandosi un quantitativo medio pari a **497,66 kg/ab/anno**.

Anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RD(t)	Somma di RU(t)	Kg/ab anno RU
2018	1.431.364,00	536.882,39	712.424,66	497,72
2019	1.421.654,00	541.594,98	714.686,69	502,71
2020	1.354.983,00	516.520,19	675.076,45	498,22
2021	1.332.582,00	515.241,69	675.405,10	506,84
2022	1.329.767,00	492.011,20	641.479,68	482,40
Totale complessivo	6.870.350,00	2.602.250,44	3.419.072,58	497,66

Dall'analisi complessiva dei dati riferiti al quinquennio **2018–2022** emerge che, nei Comuni delle province di **Bergamo** e **Brescia** gestiti tramite affidamento **in house** (Cluster A), la **produzione pro-capite di rifiuti urbani** risulta **inferiore** rispetto a quella registrata nei Comuni che adottano modalità gestionali differenti (Cluster B).

RELAZIONE ILLUSTRATIVA SULLA SCELTA DELLA MODALITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA, QUALE SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA, E MOTIVAZIONE QUALIFICATA PER L’AFFIDAMENTO



3.3 Produzione di rifiuti differenziati

La produzione annua di raccolta differenziata indica il quantitativo di rifiuto raccolto in maniera differenziata annualmente in un determinato contesto. Maggiore è la produzione di tali rifiuti e minori sono gli impatti ambientali soprattutto legati all'incenerimento di rifiuti o al deposito in discarica.

Ne consegue che maggiori produzioni pro-capite annue di rifiuti differenziati caratterizzano maggiore attenzione degli utenti alla separazione dei rifiuti e contestualmente una maggiore efficacia nella formazione e comunicazione agli utenti.

La produzione totale di raccolta differenziata (RD) in Regione Lombardia nel 2023 è stata pari a **341,99 Kg/ab**, in aumento rispetto al dato del 2022 (339,78 Kg/ab. Anno).

Filtra per macroarea... ▼

Anno selezionato: 2023 ▼

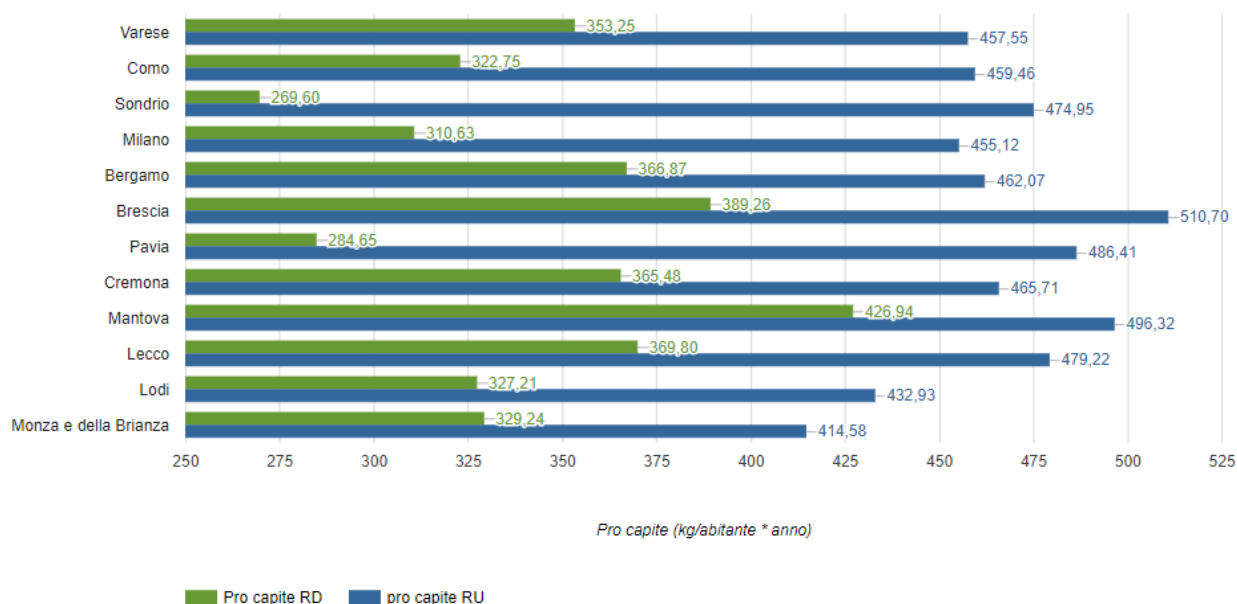
Produzione nazionale » Produzione regioni area: Italia

Utilizzando il pulsante è possibile esportare la tabella in formato csv [Esporta tabella](#)

Dati di Sintesi		Dati di Dettaglio					
Regione	ISTAT	Popolazione	Raccolta Differenziata (t)	Rifiuti Urbani (t)	RD (%)	RD pro capite (kg/ab. anno)	RU pro capite (kg/ab. anno)
Piemonte	01	4.252.581	1.454.349,401	2.141.319,759	67,92 %	341,99	503,53
Valle d'Aosta	02	123.018	52.982,280	76.317,870	69,42 %	430,69	620,38
Lombardia	03	10.020.528	3.492.148,301	4.725.211,931	73,90 %	348,50	471,55
Trentino-Alto Adige	04	1.082.116	398.244,925	528.844,322	75,30 %	368,02	488,71
Veneto	05	4.851.972	1.875.092,702	2.414.756,344	77,65 %	386,46	497,69
Friuli-Venezia Giulia	06	1.195.792	454.181,558	626.636,578	72,48 %	379,82	524,03
Liguria	07	1.508.847	469.179,844	804.531,880	58,32 %	310,95	533,21
Emilia-Romagna	08	4.455.188	2.196.799,941	2.847.724,991	77,14 %	493,09	639,19
Toscana	09	3.664.798	1.430.137,254	2.146.320,480	66,63 %	390,24	585,66
Umbria	10	854.378	306.645,628	445.877,028	68,77 %	358,91	521,87
Marche	11	1.484.427	553.814,448	767.633,425	72,15 %	373,08	517,12
Lazio	12	5.720.272	1.587.667,414	2.864.948,959	55,42 %	277,55	500,84
Abruzzo	13	1.269.963	374.203,906	579.098,541	64,62 %	294,66	456,00
Molise	14	289.413	66.855,842	109.955,947	60,80 %	231,00	379,93
Campania	15	5.590.076	1.463.183,306	2.587.008,821	56,56 %	261,75	462,79
Puglia	16	3.890.250	1.069.903,702	1.813.928,092	58,98 %	275,02	466,28
Basilicata	17	533.636	123.549,969	190.369,900	64,90 %	231,52	356,74
Calabria	18	1.838.150	400.654,702	731.010,279	54,81 %	217,97	397,69
Sicilia	19	4.794.512	1.188.879,113	2.153.695,503	55,20 %	247,97	449,20
Sardegna	20	1.569.832	544.937,815	713.876,675	76,34 %	347,13	454,75

In controtendenza, le Province di Brescia e di Bergamo si collocano per l'anno 2023 al di sopra della media regionale per quanto riguarda la produzione pro-capite di raccolta differenziata, riscontrando rispettivamente produzioni pari a **529,03 kg/ab/anno (BS)** **371,98 kg/ab/anno (BG)**.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA SULLA SCELTA DELLA MODALITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA, QUALE SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA, E MOTIVAZIONE QUALIFICATA PER L'AFFIDAMENTO



Passando alla gestione in house (*Cluster A*) emerge inoltre che i Comuni gestiti in house nelle Province di Bergamo e Brescia complessivamente presentano per l'anno 2022 (ultima annualità di rilevamento del dato provinciale) una produzione pro-capite media maggiore rispetto al risultato Regionale, riscontrando un quantitativo pari a **390.13 kg/ab/anno**, storicamente confermata nelle singole annualità del quinquennio precedente (2018-2022), che registra un dato medio pari a **385.91 kg/ab/anno**.

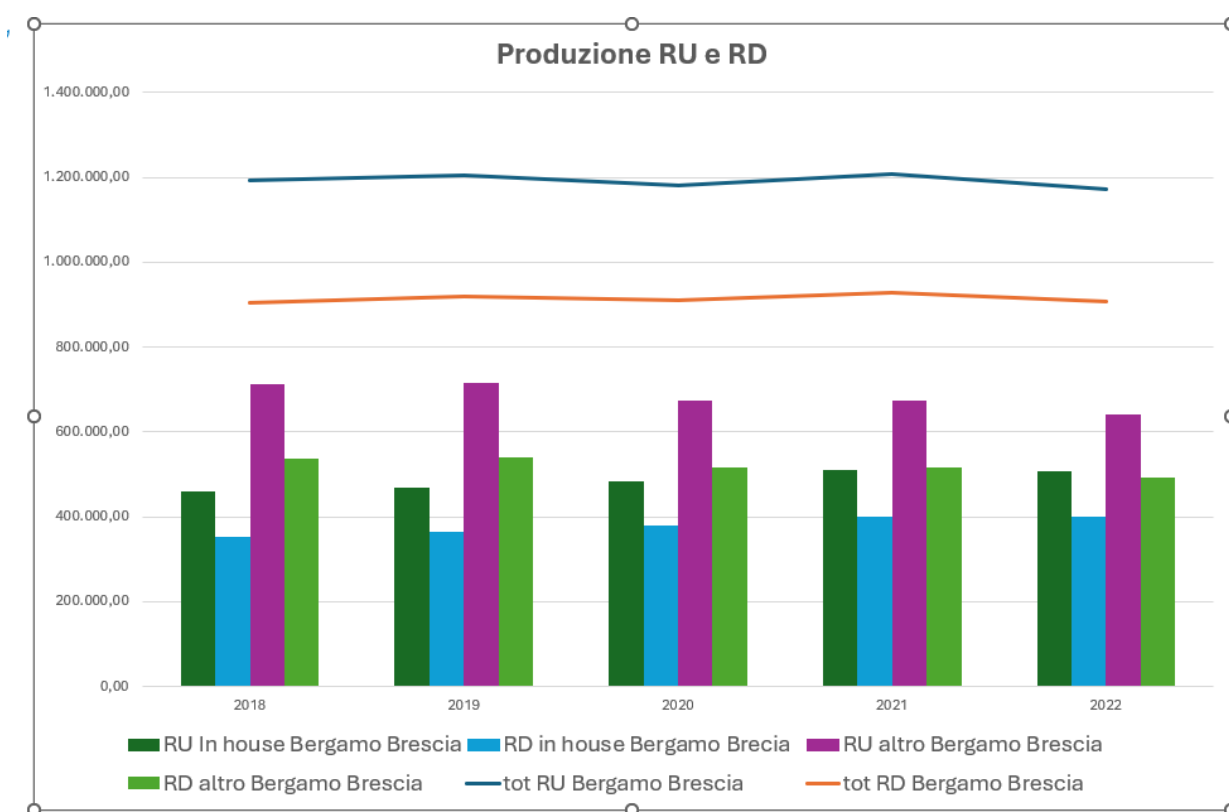
Anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Totale di RD(t)	Totale di RU(t)	Kg/ab anno RD
2018	930.214,00	352.210,01	458.556,83	378,63
2019	941.909,00	364.275,18	468.699,68	386,74
2020	992.221,00	380.111,79	484.218,77	383,09
2021	1.023.262,00	399.346,23	509.284,08	390,27
2022	1.027.994,00	401.053,93	508.946,69	390,13
Totale complessivo	4.915.600,00	1.896.997,14	2.429.706,06	385,91

Per quanto concerne la gestione non in house (*Cluster B*) emerge che i Comuni non gestiti in house nelle Province di Bergamo e Brescia, pur presentando una produzione pro-capite media per l'anno 2022 superiore al target regionale, raggiungono una performance media inferiore rispetto al Cluster A, riscontrando un quantitativo pari a **370,00 kg/ab/anno**, che trova conferma anche nelle singole annualità del quinquennio precedente (2018-2022), registrando un dato medio pari a **378,77 kg/ab/anno**.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA SULLA SCELTA DELLA MODALITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA, QUALE SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA, E MOTIVAZIONE QUALIFICATA PER L'AFFIDAMENTO

Anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RD(t)	Somma di RU(t)	Kg/ab anno RD
2018	1.431.364,00	536.882,39	712.424,66	375,08
2019	1.421.654,00	541.594,98	714.686,69	380,96
2020	1.354.983,00	516.520,19	675.076,45	381,20
2021	1.332.582,00	515.241,69	675.405,10	386,65
2022	1.329.767,00	492.011,20	641.479,68	370,00
Totale complessivo	6.870.350,00	2.602.250,44	3.419.072,58	378,77

Esaminando complessivamente i dati sopra riportati, si riscontra come la produzione pro-capite di Rifiuti da Raccolta Differenziata nei Comuni delle Province di Bergamo e Brescia oggetto di affidamento in house (*Cluster A*) risulti sempre superiore rispetto agli stessi parametri di confronto con le realtà territoriali che hanno optato per soluzioni differenti all'In House (*Cluster B*).



*** * ***

In conclusione, dalle analisi condotte emerge con chiarezza che **il modello di gestione in house del servizio di igiene urbana si distingue positivamente rispetto ai dati provinciali, regionali e nazionali**. Nel complesso, esso **risulta più performante rispetto alla media, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo**, rappresentando quindi una soluzione efficiente e meritevole di valutazione favorevole.

SEZIONE D - MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

D.1 - RISULTATI ATTESI

La scelta dell'affidamento in house providing è risponde alla volontà dell'Ente di avvalersi di un soggetto qualificato e di conseguire il miglior servizio possibile.

In ordine agli obiettivi, così come individuati al precedente punto B della presente Relazione, le macro-azioni che dovranno essere intraprese per il raggiungimento dei risultati sono le seguenti:

- a) al fine di **ridurre la quantità di rifiuti** da avviare agli impianti dovranno essere progettate e svolte campagne di comunicazione mirate all'utenza sia domestica che non domestica sull'importanza di un consumo consapevole e di una buona raccolta differenziata tramite i canali informativi a disposizione;
- b) al fine di **migliorare la qualità dei rifiuti conferiti** agli impianti di trattamento dovranno essere previste azioni di verifica e controllo attento sui conferimenti delle utenze con utilizzo di sistemi informativi di gestione e relative segnalazioni di errato conferimento o di sversamenti abusivi; azioni di sensibilizzazione oltre ad attente azioni di verifica sulle raccolte e sulla gestione dei carichi nella fase di controllo qualità servizi, anche attraverso questionari sulla satisfaction;
- c) al fine di **ridurre il fenomeno degli abbandoni** dovranno essere programmate attente e mirate attività rivolte alla sensibilizzazione dell'utenza, al controllo degli abbandoni e al tempestivo intervento in caso di recupero in tutto il territorio comunale.

L'operato del gestore dovrà essere organizzato per il conseguimento dei predetti obiettivi.

D.2 - COMPARAZIONE CON OPZIONI ALTERNATIVE: COMUNI AVENTI UN NUMERO DI ABITANTI PRESSOCHÉ EQUIVALENTI AL COMUNE DI CHIGNOLO D'ISOLA

Al fine di giudicare la proposta progettuale qui oggetto di esame, occorre evidenziare che la corretta valutazione della congruità di un'offerta economica, presentata in un procedimento finalizzato all'eventuale affidamento di un servizio "in house", non può prescindere da un raffronto con i dati economici di servizi paragonabili, per qualità e quantità, a quello oggetto di proposta progettuale, resi in Comuni che presentano caratteristiche demografiche e territoriali analoghe a quelle di Chignolo d'Isola.

Pertanto, si è proceduto ad una valutazione comparativa, allo scopo di verificare se i corrispettivi che verranno riconosciuti alla società in house corrispondano, o meno, ai prezzi comunemente praticati sul mercato.

Sono stati quindi presi in esame i dati di alcuni Comuni delle province di Brescia e Bergamo aventi una **popolazione servita analoga al Comune di Chignolo d'Isola**, che hanno affidato il servizio secondo il modello dell' in-house, per il tramite di società miste o a terzi mediante procedura a evidenza pubblica.

I costi sono stati desunti dalle tabelle pubblica sul sito dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) nella sezione **Catasto Rifiuti Anno 2023** (ultimo anno sul quale poter fare confronti).

I numeri del campione possono essere così riassunti:

Comune	N. abitanti	Costo totale del servizio pro-capite (Euro/ab. per anno)	Costo per Kg di rifiuto (€cent/Kg per anno)	Gestore
Chignolo d'Isola (BG)	3.402	75,86	21,98	G.Eco s.r.l.
Castione della Presolana (BG)	3.283	269,8	28,27	G.Eco s.r.l.
Fornovo San Giovanni (BG)	3.409	107,89	26,67	G.Eco s.r.l.
Remedello (BS)	3.418	157,53	27,12	CBBO
Costa di Mezzate (BG)	3.432	97,79	25,41	Servizi Comunali S.p.A.
Mairano (BS)	3.478	104,36	26,35	Aprica

Come specificato da ISPRA, i dati sopra riportati fanno riferimento ai costi anno 2023 determinati dal PEF del ciclo integrato approvato. Il costo totale pro capite e il costo totale per kg di rifiuto urbano, che non tengono conto dei proventi ottenuti dalla vendita di materiali e di energia derivanti dai rifiuti, comprendono le seguenti voci:

- CRT - costi dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati;
- CTS - costi dell'attività di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani;
- CTR - costi dell'attività di trattamento e recupero dei rifiuti urbani;
- CRD - costi dell'attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate;
- CSL - costi dell'attività di spazzamento e di lavaggio;
- CC - Costi comuni, che comprendono: - CARC - costi operativi per l'attività di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti; - CGG - costi di gestione relativi sia al personale non direttamente impiegato sia alla quota parte dei costi di struttura; - CCD - costi relativi alla quota dei crediti inesigibili; - COAL - include la quota degli oneri di funzionamento degli enti territorialmente competenti, di ARERA e degli oneri locali;
- CK - Costi d'uso del capitale, che comprendono: - AMM - è la componente a copertura degli ammortamenti delle immobilizzazioni del gestore; - ACC - componente a copertura degli accantonamenti ammessi al riconoscimento tariffario; - R - remunerazione del capitale investito

netto per il servizio del ciclo integrato; - RLIC - componente relativa alla remunerazione delle immobilizzazioni in corso per il servizio del ciclo integrato; - detrazione in caso di equilibrio economico finanziario della gestione;

- Altri costi, che comprendono voci di natura previsionale destinate alla copertura degli oneri variabili derivanti dall’attuazione delle misure di tutela a favore delle utenze domestiche economicamente disagiate, come individuate dalla deliberazione 158/2020/R/RIF; voci di natura previsionale destinate alla copertura degli oneri variabili e fissi attesi, relativi al conseguimento di target di miglioramento dei livelli di qualità e/o alle modifiche del perimetro gestionale; componenti aggiuntive di costo variabile e fisso, aventi natura previsionale, destinate alla copertura degli scostamenti attesi rispetto ai valori di costo effettivi dell’anno di riferimento.

Per l'anno 2025, i dati aggiornati ai costi praticati da **G.Eco S.r.l.**, al netto dei proventi riconosciuti al Comune di Chignolo (rif pef GESTORE Anno 2025), sono i seguenti:

Comune	N. ab.	Costo tot. pro-capite	Gestore
Chignolo d’Isola (BG)	3.404	70,65	G.Eco

Diversamente, il valore del servizio proposto dalla società Val Cavallina Servizi, al netto dei proventi riconosciuti, è pari **235.000,00 €/anno, corrispondente ad un Costo totale del servizio pro-capite di 69,04** (Euro/ab. per anno), dunque inferiore sia rispetto al valore storico di Chignolo con G.Eco, che a quello attuale.

Riportando tali cifre all’interno della tabella di confronto sopra evidenziata, i costi andranno ad assumere i seguenti valori:

Comune	N. ab.	Costo tot. pro-capite	Gestore
Chignolo d’Isola (BG)	3.404	69,04	Val Cavallina Servizi

Dall’analisi comparativa svolta emerge con chiarezza che l’affidamento a Val Cavallina Servizi S.r.l. rappresenta la scelta più vantaggiosa per il Comune di Chignolo d’Isola.

Infatti, i corrispettivi previsti risultano inferiori ai valori storicamente sostenuti con il precedente gestore G.Eco S.r.l., più convenienti rispetto ai costi attuali applicati dallo stesso gestore e, al tempo stesso, più bassi dei corrispettivi registrati nei Comuni di riferimento con popolazione analoga. Come si vedrà a breve, tale conclusione trova ulteriore conferma nell’offerta progettuale presentata da Val Cavallina Servizi, che, grazie alle migliorie introdotte rispetto al gestore uscente, risulta più conveniente sia sotto il profilo economico che sotto quello qualitativo.

Ad ogni modo, è evidente come, per il Comune di Chignolo d’Isola, il costo totale del servizio pro-capite (€/ab. x anno) risulti inferiore non solo rispetto ai valori storici e attuali praticati dal precedente gestore, ma anche rispetto alle medie di riferimento a livello territoriale. Infatti, a fronte di un costo totale per il servizio di igiene Urbana pari a **69,04 €/ab. x anno**, il dato risulta nettamente al di sotto della media **dei Comuni del nord Italia aventi una popolazione fino a 5.000 abitanti pari a € 152,67 ed anche alla**

media regionale che, ricordiamo, in un campione di **1.353** comuni (dati ISPRA) della Lombardia, risulta essere **144,55** €/ab. x anno.

Medie dei costi pro capite di gestione dei rifiuti urbani (CTOTab) in funzione della classe di popolazione residente anno 2023

Area geografica	fino a 5.000 ab CTOTab (Euro/ab*anno)	5.001-15.000 ab CTOTab (Euro/ab*anno)	15.001-50.000 ab CTOTab (Euro/ab*anno)	maggiore di 50.000 ab CTOTab (Euro/ab*anno)
NORD	152,67	147,89	164,69	210,73
CENTRO	199,56	206,8	213,37	258,55
SUD	171,94	199,32	199,91	242,36

Costi di gestione per regione - Italia - 2023 (ISPRA)

Composizione del campione di comuni e riepilogo dei relativi costi totali medi di gestione pro capite

Regione	Comuni campione (n)	Tot. comuni (n)	Costo pro capite (Euro/ab*anno)
Lombardia	1.353	1.504	144,55

Tali risultati confermano come l’affidamento a Val Cavallina Servizi garantirebbe condizioni di economicità e sostenibilità decisamente migliori rispetto al mercato di riferimento, collocando il Comune ben al di sotto delle medie nazionali e regionali in termini di costo pro-capite.

Si ricorda che, i parametri euro/ab sono utili per un macro-confronto economico. Gli aspetti economici devono essere poi accompagnati, tuttavia, da valutazioni quali-quantitative delle diverse opzioni gestionali.

Il futuro affidamento

Il nuovo affidamento del servizio di igiene urbana, proposto dalla Val Cavallina S.r.l. con un valore complessivo di € **235.000,00** per un periodo di **10 anni**, si colloca in un contesto di continuità ma soprattutto di miglioramento rispetto al canone attualmente in essere, che nel 2025 - in regime di proroga - ammonterebbe a 240.491,00 oltre IVA annui.

L’elemento di rilievo è l’ampliamento delle prestazioni comprese nel canone. La Società Val Cavallina Servizi Srl assicura, infatti, l’assistenza ARERA e un centralino dedicato, strumenti fondamentali per garantire trasparenza, controllo e qualità del servizio, che nel vecchio contratto invece non erano previsti. A questo si aggiunge la fornitura dei sacchi per la frazione secca e per gli imballaggi in plastica, nonché la consegna una tantum, nel primo anno, di circa 150.000 sacchi in mater-bi da 10 litri: materiali e servizi che in passato erano acquistati direttamente dal Comune, con costi aggiuntivi poiché compresi nel canone di gestione del servizio.

Un aspetto particolarmente significativo riguarda la gestione del centro di raccolta intercomunale. Gestione che non si limita alla semplice operatività, ma prevede anche una serie di interventi di valorizzazione e miglioramento: sfalcio del verde interno e lungo la via di accesso, schermatura dell'area, nuova segnaletica verticale e orizzontale per la viabilità interna, aggiornamento della cartellonistica, prolungamento della tettoia per i RAEE, oltre alla fornitura di container/presa e manutenzioni varie.

La gestione del centro di raccolta viene inoltre potenziata grazie a un presidio più costante ed efficace per il quale sono infatti garantite 24 ore settimanali complessive di presenza di due operatori (21 delle quali dedicate all'apertura al pubblico), a fronte della precedente presenza limitata solo ad alcuni giorni. A ciò si aggiunge l'inclusione, all'interno del canone, dei costi di recupero e smaltimento della frazione secca, che nel vecchio contratto erano invece rendicontati a consuntivo e comportavano frequenti integrazioni di spesa nel corso dell'anno.

Migliorie ricomprese all'interno del canone che sono state quantificate nei termini che seguono:

- Assistenza ARERA e Servizio Centralino 5.000,00 €/anno + iva;
- Fornitura calendari presso Municipio 500,00 €/anno + iva;
- Fornitura container/presa e manutenzioni varie 8.000 €/anno +iva (quota 30 %);
- Fornitura sacchi per la frazione secca e imballaggi in plastica 8.000,00 €/anno + iva;
- Sfalci verde oltre che all'interno del cdr anche lungo tutta la via di accesso 1.000 €/anno + iva (quota 30%);

Complessivamente il costo è di 22.000 €/anno + iva (scontato a 20.000 €/anno + iva)

Migliorie non valorizzabili singolarmente ricomprese all'interno del canone

- Raccolta frazione organica bisettimanale per tutto l'anno;
- Ritiri ingombranti gratuito a domicilio per le persone over 75 non autosufficienti o sole;
- Raccolta rifiuti abbandonati ai margini strade ed aree pubbliche;
- Il servizio di spazzamento strade sarà effettuato con cadenza settimanale con macchina operatrice e con cadenza quindicinale con operatore appiedato munito di soffiatore.

Valorizzazioni:

- Rifiuti valorizzabili raccolti con metodo porta a porta 24.000,00 €/anno + iva
- Rifiuti valorizzabili conferiti al centro di raccolta 6.000,00 €/anno + iva

Complessivamente la valorizzazione è pari a 30.000,00 € +iva

Valorizzazione miglorie previste al primo anno di servizio:

1. Fornitura una tantum di sacchi in mater-bi da 10 litri circa 150.000 pz 3.000,00 € + iva
2. Schermatura centro di raccolta 1.200,00 € + iva (quota 30%)
3. Segnaletica verticale e orizzontale viabilità Cdr 1.200,00 € + iva (quota 30%)
4. Nuova cartellonistica 900,00 € + iva (quota 30%)
5. Prolungamento tettoia RAEE 2.700,00 € + iva (quota 30%)

Complessivamente per il centro di raccolta sono previsti lavori pari a 20.000,00 € + iva (quota 30% di Chignolo d'Isola pari a 6.000,00 € + iva), mentre la sola fornitura dei sacchetti in mater-bi, esclusivamente per il primo anno, è pari a 3.000,00 € + iva

Gestione centro di raccolta comunale

- Presidio con 2 operatori 24 h/settimanali complessive (21 h/settimanali di apertura al pubblico);
- Gestione operativa e amministrativa;

La previsione del canone annuale, accompagnato dall'introduzione di numerosi interventi qualitativi, rappresenta un risultato di particolare rilievo, in quanto consente di innalzare la qualità del servizio senza gravare sulla spesa dell'Ente.

In conclusione, l'offerta di Val Cavallina Servizi è ampia, moderna e sostenibile: garantisce nuovi servizi senza aumenti di costo, migliora la qualità e la continuità delle prestazioni e alleggerisce il bilancio comunale eliminando oneri aggiuntivi. È quindi evidente che il nuovo affidamento rappresenti un netto miglioramento, sia dal punto di vista economico che da quello qualitativo.

Le ragioni dell'affidamento mediante il modello in house. Confronto dei modelli gestionali percorribili in base alla normativa vigente (D.lgs. n. 201/2022). Analisi S.W.O.T.

Per poter procedere con un metodo comparativo in grado di evidenziare potenzialità e criticità dei vari sistemi gestionali del servizio di igiene urbana integrata si è assunto come modello di riferimento (inteso come organizzazione ed articolazione del servizio) quello attualmente in essere.

Per poter procedere con un metodo comparativo in grado di evidenziare potenzialità e criticità dei vari sistemi gestionali del servizio rifiuti si è quindi proceduto ad un'analisi delle modalità di gestione previste nell'ordinamento.

I moduli gestori per il servizio sono quelli di cui all'art. 14 comma 1 del D.Lgs. n. 201/2022 (lettere da A-C):

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17.

I criteri posti alla base dello svolgimento dei servizi oggetto dell'affidamento sono quelli della funzionalità, della qualità, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità con gli obiettivi di conseguire la massima soddisfazione dell'utenza, il rispetto dell'ambiente e la salvaguardia della salute.

Si è pertanto proceduto ad un'analisi delle modalità di gestione previste nell'ordinamento e di seguito elencate:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalto e concessioni di servizi (nel caso di specie, l'appalto);
- società mista pubblico-privata;
- gestione mediante società in house.

Va premesso che sulla base delle analisi precedentemente effettuate risulta che la soluzione della gestione in house risulta congrua rispetto ai costi di riferimenti medi provinciali, ai costi standard e aderente alla nuova regolamentazione Arera.

Ciò posto, è stata svolta un'analisi e valutazione complessiva delle tre modalità gestionali **con la metodologia S.W.O.T.** che si basa, in sintesi, sulla individuazione dei punti di forza e di debolezza, nonché delle opportunità e delle minacce che caratterizzano ciascuna modalità gestionale, attribuendo a ciascuno degli elementi presi in considerazione i seguenti valori simmetrici:

- *Strength (punti di forza)* da +1 a +3;
- *Weakness (punti di debolezza)* da -3 a -1;
- *Opportunities (opportunità)* da +1 a +3;
- *Threat (minacce)* da -3 a -1.

Le valutazioni SWOT hanno carattere qualitativo e indicativo e non quantitativo ponderato. I punteggi rappresentano una valutazione comparativa fondata su parametri tecnico-economici e gestionali rilevati dal Comune

Tali elementi sono tutti riferiti alla modalità di gestione in sé e non riferita ad aspetti esterni al soggetto sottoposto ad analisi di valutazione.

Ogni forma gestionale della modalità operativa di esecuzione del servizio, per come definita dalle norme, è esposta a fattori che possono nel tempo influenzare la bontà di alcuni assunti iniziali di tali ipotesi. Ciò è dovuto a diverse condizioni al contorno che non sono mai stabili nel tempo.

L'analisi della situazione in termini di punti di forza, debolezza, opportunità e minacce (definita anche come analisi S.W.O.T.) è un prerequisito per la valutazione dei fabbisogni e la definizione degli obiettivi da affrontare ed è anche un momento di diagnosi a sé stante.

L'analisi S.W.O.T. fornisce, inoltre, una cornice conoscitiva all'interno della quale gli interventi proposti possono essere valutati in termini di pertinenza ed efficacia: essa deve, in altri termini, permettere di identificare chiaramente i fabbisogni più importanti da affrontare e gli strumenti più adeguati a soddisfarli.

Ai fini di completezza e a sostegno della presente relazione, si precisa che l'analisi S.W.O.T. costituisce un ulteriore strumento di supporto all'istruttoria amministrativa e non un modello di valutazione automatica o a contenuto vincolante.

L'attribuzione dei punteggi ai diversi fattori di forza, debolezza, opportunità e minaccia ha natura qualitativa e comparativa, fondata su elementi oggettivi desunti dall'esperienza gestionale dell'Ente e dai dati tecnici, economici e organizzativi disponibili.

In particolare:

- i valori assegnati non intendono esprimere una ponderazione matematica, ma una valutazione tecnico-discrezionale finalizzata a evidenziare, in termini proporzionali e motivati, le differenze tra i modelli gestionali esaminati;

- le risultanze numeriche devono essere lette in correlazione con le considerazioni contenute nella relazione e nei documenti istruttori, che danno conto delle ragioni di efficienza, efficacia, trasparenza e coerenza con l'interesse pubblico proprie della gestione in house;
- la preferenza per tale modello non deriva da una scelta astratta, ma dà un giudizio integrato di convenienza complessiva, che tiene conto sia dei profili economico-finanziari sia di quelli organizzativi, ambientali e di qualità del servizio.

La metodologia seguita, in linea con la giurisprudenza amministrativa, rispetta i principi di proporzionalità, trasparenza e motivazione, e costituisce esercizio della discrezionalità tecnica riconosciuta alle amministrazioni nella scelta della forma di gestione più idonea a garantire il perseguimento dell'interesse pubblico

Pertanto, la comparazione effettuata e i punteggi assegnati devono essere interpretati come parte integrante di un percorso istruttorio complessivo, coerente e ragionevole, il cui esito conferma la prevalenza oggettiva della gestione in house providing rispetto ai modelli alternativi della società mista e dell'affidamento esterno, sia sotto il profilo dell'efficienza economica, sia sotto quello della capacità di controllo e presidio pubblico.

Al riguardo, infatti, i giudici amministrativi hanno avuto modo di ribadire che è legittima la scelta di un comune di motivare l'affidamento della gestione del servizio di igiene urbana, sulla base della relazione, che ha evidenziato i punti di forza e gli elementi di criticità dei vari modelli attraverso i punteggi numerici (**Consiglio di Stato, Sez. V, 23/2/2021 n. 1596**).

Anche i giudici contabili hanno evidenziato che *“Sempre a titolo esemplificativo, si rileva che nell'ambito di un'analisi comparativa dei punti di forza e debolezza dei tre modelli gestionali per lo svolgimento del servizio di igiene urbana, è stata considerata adeguata la motivazione che rimanda ad una relazione che «sottolinea i vantaggi della scelta del modello in house, dati tra l'altro: dalla riserva in capo all'ente comunale della direzione strategica e dalla maggiore capacità di controllo sulla gestione; dall'esperienza maturata dalla società in house nella gestione del servizio, tale da consentirle di offrire un progetto maggiormente rispondente alle esigenze dello stesso; dalla maggiore flessibilità nell'organizzazione delle attività rispetto alle previsioni contrattuali, insite nel rapporto organico tipico dell'in house providing, e dalla riduzione di organico. Non manca al riguardo una disamina delle criticità insite nel modello in questione, individuate tra l'altro nei maggiori vincoli agli investimenti in risorse umane e strumentali; nell'assenza di competizione sul prezzo quale vi sarebbe stata in gara e nell'impossibilità di applicare penali in caso di inadempienze contrattuali. La relazione svolge quindi un'analoga analisi per il modello del ricorso al mercato, del quale sono individuati quali punti di forza: la professionalità e l'esperienza nel settore; l'assunzione di responsabilità per l'esecuzione del servizio in via esclusiva in capo all'operatore privato; la competizione sul prezzo in sede di gara; una maggiore capacità di investimenti, cui però si contrappone l'assenza delle sinergie tipiche dell'in house providing derivanti dall'alterità soggettiva dell'appaltatore rispetto all'amministrazione; e i rischi di contenzioso tra le due parti» (Cons. St., sent. n. 1596 del 23 febbraio 2021). Una volta evidenziati i punti di “forza” e “debolezza” dei diversi modelli (ivi compresa la società mista), la metodologia della attribuzione di punteggi in relazione ai singoli punti di forza e debolezza per giungere alla decisione finale sul modello gestorio da scegliere è corretta” (Corte dei Conti, Lombardia, Deliberazione n. 161/2022/PAR).*

Sempre la giurisprudenza amministrativa recentemente ha avuto modo di precisare che **“i parametri valutativi utilizzati nella fattispecie dal Comune ai fini dell’analisi c.d. Swot sono, comunque, riferibili ai criteri di valutazione previsti dall’art. 14 comma 2 d. lgs. n. 201/22: è il caso, ad esempio, tra i punti di forza, del criterio dell’“efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi”, della maggiore elasticità di cambiamento alle esigenze di esecuzione del servizio, della prevedibilità di costi di servizio più bassi per la convenuta residualità degli utili di impresa e la possibile riduzione delle spese generali e della possibilità di ottimizzare la vendita della frazione merceologica differenziata ad un mercato più ampio per merito di volumi di rifiuti raccolti maggiori in sinergia con più appalti. Tutti questi elementi, infatti, sono riferibili ai costi e alle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio, menzionati dall’art. 14 comma 2 d. lgs. n. 201/22 ai fini della scelta.”** (TAR Lazio, sez. II bis, 19/3/2024 n. 5452);

a) Gestione in House providing

Strength (Punti di forza)

Risiedono sinteticamente in:

1. gestione orientata non al profitto, ma al perseguimento dell’interesse pubblico attraverso l’efficientamento del servizio in termini qualitativi, innovativi e ambientali.
2. posizione di monopolio naturale e legittimo, che consente programmazione stabile e razionalizzazione delle risorse.
3. supporto operativo e amministrativo costante all’Ente socio, anche per attività correlate (utenze non domestiche, rendicontazione ARERA, gestione documentale).
4. valorizzazione del know-how maturato nel settore, con capacità di adattare la gestione alla realtà comunale e integrarla con le specificità territoriali e impiantistiche.
5. maggiore elasticità gestionale rispetto ai contratti di mercato, che consente adeguamento tempestivo alle evoluzioni normative, tecnologiche o organizzative.
6. trasparenza gestionale e accountability garantite dal controllo analogo congiunto, che assicura verifica preventiva e costante sugli atti di gestione.
7. sinergia interfunzionale con le strutture comunali, che consente snellimento dei processi, coordinamento operativo e riduzione dei tempi decisionali.
8. riduzione del contenzioso tra Amministrazione e gestore grazie alla comunanza di obiettivi pubblici.
9. prevedibilità dei costi e sostenibilità economica derivante dall’assenza di utile privato e dalla riduzione delle spese generali.
10. conoscenza diretta del territorio e della rete impiantistica di riferimento, con razionalizzazione logistica, economica e ambientale.
11. effetto leva territoriale e sviluppo di sinergie operative e formative con altri Comuni e società pubbliche, favorendo efficienza e innovazione condivisa

Weakness (Punti di debolezza)

Sono costituite sinteticamente da:

1. limitata elasticità nell’acquisizione di risorse umane e strumentali per effetto della natura ibrida (pubblico/privata) della società in house.
2. assenza di ribasso d’asta, con minore stimolo concorrenziale nella determinazione dei costi.

-
3. minore autonomia decisionale del management, soggetto agli indirizzi dell'Ente e ai vincoli del controllo analogo.
 4. lentezza nei processi di riorganizzazione e ricambio generazionale, con possibile ritardo nell'innovazione gestionale.
 5. necessità di mantenere efficiente e strutturato il sistema di controllo analogo, pena inefficienze o sovrapposizioni di ruoli.

Opportunities (Opportunità)

Risiedono sinteticamente in:

1. per i cittadini, maggiore identificazione nel soggetto gestore percepito come entità pubblica al servizio della collettività.
2. per il gestore, possibilità di sviluppare innovazioni condivise con la cittadinanza e l'Amministrazione, rafforzando il consenso sociale.
3. per il management, crescita professionale e motivazionale derivante dal senso di appartenenza a una struttura pubblica efficiente.
4. per il Comune, opportunità di sviluppare nuove progettualità e razionalizzare risorse interne grazie al supporto operativo del gestore.
5. confronto continuo sulla qualità dei servizi e possibilità di adozione di correttivi tempestivi.
6. controllo diretto sull'esecuzione del servizio mediante strumenti di valutazione e responsabilizzazione del management.
7. generazione di utili destinati esclusivamente ai soci pubblici, coerentemente con le finalità ARERA e di servizio pubblico.

Threat (Minacce)

Sono elencabili sinteticamente in:

1. possibile venir meno del sostegno politico, con effetti sul clima aziendale e sulla continuità gestionale.
2. rischio connesso al quadro regolatorio complesso e in continua evoluzione (nazionale ed europeo).
3. criticità nella gestione delle risorse umane per esigenze di formazione e competenze trasversali.
4. rischio di contenzioso o attacchi mediatici strumentali.
5. possibile interferenza eccessiva dell'Ente nella gestione quotidiana, con rallentamento decisionale

b) Gestione con società mista

Strength (Punti di forza)

Risiedono sinteticamente in:

1. presenza, per obbligo normativo, di un socio privato con comprovata esperienza industriale nel settore, in grado di apportare competenze tecniche e manageriali alla gestione del servizio.

-
2. posizione di monopolio legittimo sul territorio comunale, che consente una gestione stabile e programmabile nel tempo.
 3. possibilità di introdurre migliorie tecniche e gestionali rispetto al progetto posto a base di gara, grazie al contributo del socio privato.
 4. capacità di adattare la gestione alle caratteristiche del territorio locale, partendo dal know-how maturato nel settore e dalle esperienze pregresse del socio operativo.
 5. autonomia gestionale e decisionale del soggetto privato, che opera con criteri imprenditoriali e flessibilità organizzativa.
 6. riduzione del contenzioso rispetto a una gestione puramente esterna, in quanto l'Amministrazione partecipa alla compagine societaria.
 7. apporto di capitale privato, che riduce l'impegno finanziario iniziale del Comune e comporta l'obbligo di ribasso in sede di gara per la selezione del socio operativo.
 8. conoscenza del territorio e della rete impiantistica locale, che favorisce una gestione logistica ed economica più efficiente.
 9. potenziale effetto leva territoriale attraverso sinergie con altri Comuni, anche in termini di formazione e aggiornamento del personale.

Weakness (Punti di debolezza)

Sono costituite sinteticamente da:

1. natura ibrida della società, che riduce elasticità gestionale e flessibilità nel reclutamento del personale e nei processi decisionali.
2. assenza di piena concorrenza dopo la selezione iniziale del socio, con limitato stimolo all'efficienza economica nel lungo periodo
3. governance complessa, con possibili rallentamenti dovuti al confronto costante tra socio pubblico e privato.
4. bassa sinergia con le funzioni interne dell'Ente e rischio di duplicazione procedurale.
5. ridotta incidenza dell'Ente nelle scelte strategiche in caso di partecipazione minoritaria.
6. obbligo di mantenere invariato il contratto per tutto il periodo, anche in caso di mutate condizioni operative.
7. maggiori costi complessivi per remunerazione del capitale privato e spese generali.

Opportunities (Opportunità)

Risiedono sinteticamente in:

1. identificazione dei cittadini in un soggetto pubblico-privato percepito come attivo per la collettività.
2. possibilità di integrare efficienza privata e finalità pubbliche per promuovere innovazione condivisa.
3. possibilità per il management di sperimentare modelli organizzativi misti, con potenziale crescita professionale
4. maggior confronto sulla qualità dei servizi attraverso indicatori di performance contrattuali.
5. controllo sull'esecuzione mediante penali e verifiche previste dal contratto.
6. possibilità di distribuzione di utili anche all'Amministrazione, compatibilmente con gli obiettivi di servizio pubblico.

Threat (Minacce)

Sono elencabili sinteticamente in:

1. crisi o fallimento del socio privato, con impatti finanziari e gestionali sulla società.
2. cattiva gestione o conflitto tra i soci, con aumento dei costi e riduzione dell'efficienza.
3. possibile contenzioso tra soci e Amministrazione.
4. interferenze gestionali da parte dell'Ente che limitano la flessibilità del socio industriale.
5. attacchi mediatici o politici diretti a contestare la legittimità della partnership.

c) Gestione con affidamento esterno

Strength (Punti di forza)

Risiedono sinteticamente in:

1. elevata professionalità e competenza tecnica del gestore, derivante da esperienze pregresse nel settore.
2. monopolio contrattuale per la durata dell'appalto, che garantisce stabilità operativa.
3. introduzione di migliori tecniche e tecnologiche offerte in sede di gara.
4. capacità del gestore di adattare il servizio al territorio grazie al proprio know-how.
5. autonomia decisionale e flessibilità organizzativa tipiche della gestione privata.
6. responsabilità operativa totalmente in capo al gestore, con riduzione degli oneri diretti per l'Ente.
7. obbligo di ribasso d'asta, con possibile riduzione del costo iniziale del servizio.
8. maggiore elasticità nell'acquisizione di risorse umane e mezzi.
9. possibilità di ottimizzare la vendita della frazione merceologica differenziata su un mercato più ampio, grazie ai maggiori volumi generati da sinergie operative con altri appalti del gestore

Weakness (Punti di debolezza)

Sono costituite sinteticamente da:

1. assenza di controllo diretto da parte dell'Amministrazione e difficoltà di verifica costante della qualità del servizio.
2. rigidità contrattuale che limita modifiche o aggiornamenti del servizio durante la durata dell'appalto.
3. scarsa integrazione con la struttura comunale e difficoltà di coordinamento con le funzioni pubbliche.
4. limitata trasparenza sui costi effettivi e margini di impresa.
5. durata contrattuale vincolante, che riduce la capacità di adattamento alle sopravvenienze.

Opportunities (Opportunità)

Risiedono sinteticamente in:

1. controllo dell'esecuzione tramite penali e sanzioni economiche previste dal contratto.
2. competizione di mercato che stimola innovazione tecnologica e organizzativa.
3. flessibilità nel cambio del gestore a fine appalto, consentendo revisione del modello gestionale.
4. accesso del gestore a economie di scala derivanti da altri contratti.

Threat (Minacce)

Sono elencabili sinteticamente in:

1. fallimento o crisi del gestore con rischio di interruzione del servizio e necessità di subentro urgente.
2. rischio di contenzioso tra gestore e Amministrazione per interpretazioni contrattuali o disservizi.
3. rigidità contrattuale rispetto a mutamenti normativi o tariffari.
4. interferenze operative e conflitti gestionali con l'Amministrazione.
5. rischi reputazionali e mediatici in caso di disservizi o inefficienze.

Risultati

Le risultanze delle analisi effettuate e la scelta del metodo di gestione prescelto Individuati i punti di forza, i punti di debolezza, le opportunità e le minacce insite in ciascuna possibilità gestionale vengono attribuiti i valori secondo il range di seguito individuato:

- Strength (punti di forza) da +1 a +3;
- Weakness (punti di debolezza) da -3 a -1;
- Opportunities (opportunità) da +1 a +3;
- Threat (minacce) da -3 a -1.

Ottenendo i seguenti risultati:

[Digitare qui]

STRENGTH (punti di forza)

HOUSE PROVIDING		SOCIETÀ MISTA		AFFIDAMENTO ESTERNO	
1. Gestione orientata non al profitto, ma al perseguimento dell'interesse pubblico attraverso l'efficientamento del servizio in termini qualitativi, innovativi e ambientali, in coerenza con gli obiettivi dell'Ente.	3	1. Presenza, per obbligo normativo, di un socio privato con comprovata esperienza industriale nel settore, in grado di apportare competenze tecniche e manageriali alla gestione del servizio.	3	1. Elevata professionalità e competenza tecnica del soggetto aggiudicatario, derivante dall'esperienza maturata nel settore e dalla specializzazione operativa.	2
2. Posizione di monopolio naturale e legittimo, che consente programmazione stabile, economie di scala e razionalizzazione delle risorse in ottica di servizio universale.	2	2. Posizione di monopolio legittimo sul territorio comunale, che consente una gestione stabile e programmabile nel tempo	2	2. Posizione di monopolio contrattuale che garantisce stabilità e continuità dell'esecuzione per la durata dell'appalto.	2
3. Supporto operativo e amministrativo costante all'Ente socio, anche per attività correlate (es. utenze non domestiche, gestione documentale, rendicontazione ARERA), con effetti di semplificazione procedurale	2	3 Possibilità di introdurre migliorie tecniche e gestionali rispetto al progetto posto a base di gara, grazie al contributo del socio privato.	3	3. Possibilità di introdurre migliorie progettuali e tecnologiche offerte in sede di gara, con effetti positivi sull'efficienza del servizio.	3
4. Capacità di valorizzare il know-how maturato nel settore, adattando la gestione alla realtà comunale e integrandola con le specificità territoriali e impiantistiche	2	4. Capacità di adattare la gestione alle caratteristiche del territorio locale, partendo dal know-how maturato nel settore e dalle esperienze pregresse del socio operativo	2	4. Capacità del gestore di adattare il progetto esecutivo alla realtà comunale, valorizzando il know-how maturato in altre esperienze e integrandolo nelle specificità locali.	3
5. Maggiore elasticità gestionale rispetto ai contratti di mercato, che consente adeguamento tempestivo alle evoluzioni normative, tecnologiche o organizzative	1	5. Autonomia gestionale e decisionale del soggetto privato, che opera con criteri imprenditoriali e flessibilità organizzativa	1	5. Autonomia gestionale e decisionale del soggetto privato, che opera con criteri imprenditoriali e flessibilità organizzativa	2
6. Trasparenza gestionale e accountability garantite dal controllo analogo congiunto, che assicura verifica preventiva e costante sugli atti di gestione, in un rapporto di direzione strategica dell'Ente.	1	-----		-----	

[Digitare qui]

7. Sinergia interfunzionale con le strutture comunali, che consente snellimento dei processi, coordinamento operativo e riduzione dei tempi decisionali	1		6. Responsabilità operativa esclusiva in capo all'appaltatore, che riduce l'esposizione diretta dell'Amministrazione a rischi gestionali o operativi.	2
8. Riduzione del contenzioso tra Amministrazione e gestore grazie alla natura organica del rapporto e alla comunanza di obiettivi pubblici	2	6. Riduzione del contenzioso rispetto a una gestione puramente esterna, in quanto l'Amministrazione partecipa alla compagine societaria	1	
9. Prevedibilità dei costi di servizio e sostenibilità economica derivanti dall'assenza di utile privato e dalla riduzione delle spese generali	3	7. Apporto di capitale privato, che riduce l'impegno finanziario iniziale del Comune e comporta l'obbligo di ribasso in sede di gara per la selezione del socio operativo	3	7. Obbligo di ribasso sull'importo posto a base di gara, che può determinare risparmi economici per l'Ente.
10. Conoscenza diretta del territorio e della rete impiantistica di riferimento, con effetti di razionalizzazione logistica, ambientale ed economica.	2	8. Conoscenza del territorio e della rete impiantistica locale, che favorisce una gestione logistica ed economica più efficiente.	2	8. Maggiore elasticità nell'acquisizione di risorse umane e strumentali, con capacità di adattamento rapido alle esigenze operative.
11. Effetto leva territoriale e sviluppo di sinergie operative e formative con altri Comuni, favorendo l'efficienza e l'innovazione condivisa	2	9. Potenziale effetto leva territoriale attraverso sinergie con altri Comuni, anche in termini di formazione e aggiornamento del personale.	2	9. Possibilità di ottimizzare la vendita della frazione merceologica differenziata su un mercato più ampio, grazie ai maggiori volumi generati da sinergie operative con altri appalti del gestore.

WEAKNESS (punti di debolezza)

HOUSE PROVIDING		SOCIETÀ MISTA		AFFIDAMENTO ESTERNO	
1. Limitata elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali, per effetto della natura ibrida della società in house (soggetto di diritto privato ma vincolato a regole pubblicistiche).	2	1. Natura ibrida della società mista, a metà tra diritto pubblico e privato, che riduce l'elasticità gestionale nell'acquisizione di personale e mezzi.	2	1. Assenza di controllo diretto da parte dell'Amministrazione e difficoltà di verifica costante della qualità del servizio.	2

[Digitare qui]

2. Assenza di ribasso d'asta, con conseguente minore stimolo concorrenziale nella determinazione dei costi.	- 1	2. Assenza di piena concorrenza dopo la selezione iniziale del socio, con limitato stimolo all'efficienza economica nel lungo periodo.	- 1	2. Rigidità contrattuale, che rende complessa la modifica del servizio o degli standard durante la durata dell'appalto.	- 2
3. Minore autonomia decisionale del management, soggetto agli indirizzi dell'Ente e ai vincoli del controllo analogo.	- 2	3. Governance complessa e talvolta frammentata tra socio pubblico e socio privato, con rischio di rallentamenti decisionale	- 2		
4. Lentezza nei processi di cambiamento organizzativo, specie nei ricambi generazionali e nei percorsi di innovazione gestionale.	- 2	4. Bassa sinergia con le funzioni interne dell'Ente, che può generare duplicazioni procedurali e appesantire i flussi amministrativi.	- 1	3. Scarsa integrazione con la struttura amministrativa comunale, con rischio di disallineamento tra obiettivi pubblici e strategie aziendali del gestore	- 2
5. Necessità di mantenere costantemente efficiente il controllo analogo, pena il rischio di inefficienza o sovrapposizione tra funzioni di indirizzo e gestione.	- 1	5. Ridotta partecipazione al capitale pubblico e quindi minore capacità dell'Ente di incidere effettivamente sulla strategia societaria.	- 2	4. Limitata trasparenza sui costi effettivi di gestione, in particolare su spese generali e utili di impresa.	- 2
		6. Obbligo di rispettare integralmente il contratto di partenariato anche in caso di mutamento delle condizioni economiche o operative.	- 2	5. Durata del contratto vincolante, che impedisce aggiustamenti economici o gestionali in caso di sopravvenienze normative o di contesto	- 1
		7. Maggiori costi complessivi dovuti alla remunerazione del capitale privato e alle spese generali di gestione.	- 2		

[Digitare qui]

OPPORTUNITIES (opportunità)

HOUSE PROVIDING		SOCIETÀ MISTA		AFFIDAMENTO ESTERNO	
1. Per i cittadini, maggiore identificazione nel soggetto gestore percepito come parte integrante della collettività, che genera valore pubblico e sociale.	3	1. Per i cittadini, possibilità di identificarsi nel soggetto gestore come realtà pubblico-privata che opera per la collettività.	2	-----	
2. Per il gestore, possibilità di sviluppare innovazioni condivise con la cittadinanza e con l'Amministrazione, favorendo l'accettabilità e la partecipazione ai progetti.	2	2. Per il gestore, opportunità di integrare efficienza privata e finalità pubbliche, generando innovazioni condivise con l'Amministrazione.	2	1. Competizione di mercato che può favorire innovazione tecnologica e organizzativa da parte dell'appaltatore	2
3. Per il management, crescita professionale e motivazionale derivante dal senso di appartenenza a una struttura pubblica efficiente e riconosciuta.	2	3. Possibilità per il management di sperimentare modelli organizzativi misti, con potenziale crescita professionale.	1	2. Flessibilità nella sostituzione del gestore al termine dell'appalto, consentendo di rivedere il modello gestionale in base alle nuove esigenze.	2
4. Per il Comune, opportunità di sviluppare nuove progettualità (ambientali, organizzative, finanziarie) con il supporto del gestore in house, ottimizzando risorse interne	1	-----		-----	
5. Possibilità di confronto continuo sulla qualità dei servizi, con interventi correttivi tempestivi e maggiore capacità di miglioramento rispetto ai modelli di mercato.	2	4. Maggior confronto sulla qualità dei servizi, grazie alla presenza di indicatori di performance contrattuali e di meccanismi di monitoraggio condivisi.	2	-----	
6. Possibilità di controllo diretto sull'esecuzione del servizio, anche mediante strumenti di valutazione e sanzione verso il management.	2	5. Controllo indiretto sull'esecuzione tramite applicazione di penali e verifiche di risultato previste nel contratto di servizio.	2	3. Controllo della qualità del servizio tramite applicazione di penali e sanzioni al gestore, come previsto dagli strumenti contrattuali.	2

[Digitare qui]

7. Nella possibilità di generare utili con dividendi unicamente a favore dei Comuni, soci pubblici oltre ad una miglior posizionamento dell'azienda pubblica nel nuovo contesto della regolamentazione Arera che garantisce maggiori tutele per l'utenza (sia lato qualità che lato costi complessivi)	3	6. Possibilità di distribuzione di utili anche all'Amministrazione, compatibilmente con gli obiettivi del servizio pubblico	2	4. Potenziale accesso a economie di scala del gestore privato operante su più Comuni, con effetti positivi sui costi unitari di raccolta e smaltimento	2
--	---	---	---	--	---

THREAT (minacce)

HOUSE PROVIDING		SOCIETÀ MISTA		AFFIDAMENTO ESTERNO	
1. Possibile venir meno del sostegno politico o mutamento di indirizzo amministrativo, con riflessi sul clima aziendale e sulla continuità gestionale.	-2	1. Eventuale crisi o fallimento del socio privato, con conseguenti problemi finanziari, gestionali e di continuità del servizio.	-2	1. Fallimento o crisi del gestore privato, con rischio di interruzione del servizio e oneri straordinari per il subentro di un nuovo operatore	-2
2. L'azienda opera in un contesto regolatorio complesso e in evoluzione, con possibili impatti economici e organizzativi legati a mutamenti normativi o comunitari sul modello in house.	-3	2. Cattiva gestione aziendale o divergenza di strategie tra i soci, con riflessi negativi sui costi e sull'efficienza complessiva.	-2	2. Rischio di contenzioso tra gestore e Amministrazione, specie per interpretazioni divergenti di clausole contrattuali o per ritardi nei pagamenti.	-3
3. Criticità nella gestione delle risorse umane, specie in presenza di competenze trasversali e necessità di formazione continua.	-2	3. Contenziosi tra soci pubblici e privati o tra questi e l'Amministrazione affidante, con impatti sull'equilibrio societario	-3	3. Rigidità contrattuale che ostacola l'adeguamento tempestivo alle variazioni normative, tariffarie o operative	-2
4. Rischio di contenzioso strumentale o mediatico, talvolta alimentato da opposizioni politiche o stakeholder esterni.	-2	4. Attacchi mediatici o politici volti a contestare la legittimità o la convenienza della partecipazione pubblico-privata.	-1	4. Interferenze e conflitti operativi tra direzione pubblica e management del gestore, con impatti su efficienza e coordinamento	-2
5. Eccessiva interferenza dell'Ente nelle attività operative quotidiane, con rischio di rallentamento decisionale.	-2	5. Eccessiva interferenza dell'Ente pubblico nelle attività gestionali, che può rallentare la capacità operativa del socio industriale.	-1	5. Attacchi mediatici o reputazionali in caso di disservizi, che incidono sulla percezione pubblica del servizio e sull'immagine dell'Ente	-1

[Digitare qui]

Nell'analisi S.W.O.T. effettuata, le tre soluzioni gestionali evidenziano:

1. Strength (punti di forza)

☐ House providing	punti	21
☐ Società mista	punti	19
☐ Affidamento esterno	punti	21

2. Weakness (punti di debolezza)

☐ House providing	punti	- 8
☐ Società mista	punti	- 12
☐ Affidamento esterno	punti	- 9

3. Opportunities (opportunità)

☐ House providing	punti	17
☐ Società mista	punti	12
☐ Affidamento esterno	punti	8

4. Threat (minacce)

☐ House providing	punti	- 11
☐ Società mista	punti	- 9
☐ Affidamento esterno	punti	-10

Gli elementi “certi” - Strength (punti di forza) e Weakness (punti di debolezza) – determinano i seguenti valori:

House providing	punti	+ 13
Società mista	punti	+ 7
Affidamento esterno	punti	+ 12

Gli elementi “possibili” - Opportunities (opportunità) e Threat (minacce) – determinano i seguenti valori:

House providing	punti	+6
Società mista	punti	+ 3
Affidamento esterno	punti	- 2

La valutazione complessiva sulle tre modalità gestionali indica la seguente valutazione finale:

House providing	punti	+ 19
Società mista	Punti	+ 10
Affidamento esterno	punti	+ 7

[Digitare qui]

In base all'analisi SWOT sopra esposta, la modalità di gestione in house providing risulta complessivamente la più vantaggiosa, in quanto caratterizzata da un numero significativamente superiore di punti di forza e opportunità e da debolezze e minacce di natura fisiologica e gestibile.

I modelli alternativi — società mista e affidamento esterno mediante gara — presentano valutazioni inferiori sia sul piano dell'efficienza economico-gestionale, sia su quello del controllo pubblico e della coerenza con l'interesse generale; la società mista, in particolare, mostra i livelli più elevati di complessità e criticità di governance.

Nella modalità risultata seconda nella comparazione, ossia l'affidamento esterno, il rapporto tra Amministrazione e gestore è rigidamente disciplinato dal contratto d'appalto: ogni modifica del servizio o del perimetro gestionale richiede il consenso del contraente privato, con l'effetto di limitare la capacità dell'Ente di incidere unilateralmente sulla conduzione del servizio e di adeguarlo tempestivamente a nuove esigenze organizzative, normative o territoriali.

Ben diversa è la situazione del modello in house providing, nel quale l'Amministrazione mantiene un rapporto interno e diretto con il soggetto gestore, potendo esercitare i propri poteri di indirizzo, controllo e verifica attraverso gli strumenti del controllo analogo e le previsioni specifiche del Contratto di Servizio.

In particolare:

- a) la gestione del servizio avviene in forma concertata, in costante coordinamento tra Ente affidante e società;
- b) l'Amministrazione, per il tramite del controllo analogo, può intervenire direttamente sulle scelte gestionali e strategiche della società, garantendo la coerenza dell'azione con gli obiettivi pubblici di efficienza, sostenibilità e qualità.

Per tali motivi, la soluzione della gestione in house providing alla Val Cavallina Servizi S.r.l. rappresenta la scelta più idonea a garantire la maggiore efficienza, efficacia e flessibilità dell'azione amministrativa nel settore dei servizi di igiene ambientale, anche grazie alla possibilità di valorizzare il know-how tecnico-organizzativo già maturato dalla società.

Si può dunque concludere che la scelta dell'affidamento in house:

- rispetta pienamente i principi di buon andamento, economicità e proporzionalità che regolano l'esercizio della funzione amministrativa;
- assicura la piena tutela dell'interesse pubblico alla corretta e adeguata gestione del servizio;
- risponde alle peculiarità del territorio e alle esigenze di coordinamento locale tra funzioni ambientali, amministrative e gestionali.

Pertanto, sotto il profilo dell'opportunità, l'affidamento in house providing alla Val Cavallina Servizi S.r.l. deve ritenersi la soluzione migliore e attualmente più conveniente per garantire la qualità, la sostenibilità e la continuità del servizio pubblico locale di igiene urbana.

[Digitare qui]

D.3 - Esperienza della gestione precedente.

In relazione alla valutazione dell'esperienza pregressa riguardante l'affidamento del servizio di raccolta RSU e gestione del centro di raccolta, che è stato in carico a G.Eco S.r.l. nel periodo compreso tra il 1° giugno 2013 e il 31 maggio 2025 (con successiva proroga fino al 31 dicembre 2025), si specifica che il sottoscritto ha assunto servizio presso il Comune di Chignolo d'Isola in data 4 aprile 2025.

Tale recente insediamento, a ridosso della scadenza contrattuale, non consente di formulare un giudizio diretto e circostanziato sulla qualità e sull'efficienza complessiva dell'esecuzione del servizio nel periodo precedente all'assunzione delle funzioni.

Gli elementi che differenziano la nuova proposta rispetto alla gestione in vigore sono risultati essere principalmente due.

In primo luogo, i servizi aggiuntivi offerti dalla ditta V.C.S. S.r.l., già illustrati precedentemente ed integralmente ricompresi nel canone di gestione proposto, garantiscono un miglioramento complessivo dell'efficienza e della qualità del servizio.

Tali prestazioni ulteriori non solo ampliano l'offerta rivolta alla cittadinanza, ma garantiscono un miglioramento complessivo della qualità, dell'efficienza operativa e della continuità del servizio.

In secondo luogo, l'opportunità di uniformare il gestore del servizio a quello già utilizzato dal Comune di Terno d'Isola, con il quale il Comune di Chignolo d'Isola condivide, in forma associata, la gestione del centro di raccolta rifiuti situato in via Castegnate, nel territorio comunale di Terno d'Isola. Tale uniformità consentirebbe un migliore coordinamento operativo e gestionale tra i due Enti, con conseguenti benefici organizzativi.

D.4 - Analisi e motivazione della durata di affidamento

La durata dell'affidamento è fissata in **dieci anni**, con decorrenza dal 1° gennaio 2026 e scadenza al 31 dicembre 2035, in coerenza con la gestione precedente.

Tale durata è stata determinata in funzione dell'esigenza di garantire stabilità gestionale, continuità operativa e un congruo orizzonte temporale per l'ammortamento degli eventuali investimenti strumentali e organizzativi da parte della società in house Val Cavallina Servizi s.r.l.

Infatti, il periodo indicato consente inoltre un efficace monitoraggio dell'andamento del servizio, anche in relazione agli obiettivi di qualità, efficienza ed economicità fissati dall'Ente affidante. La durata è ritenuta proporzionata rispetto alla natura del servizio di igiene urbana e alle caratteristiche dell'affidamento in house, garantendo al contempo la possibilità, al termine del periodo, di procedere a una nuova valutazione sull'efficacia dell'affidamento e sugli eventuali aggiornamenti organizzativi o normativi intervenuti.

[Digitare qui]

SEZIONE E - STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ

E.1 - Piano economico-finanziario di affidamento PEFA

Si allega alla presente relazione il **PEFA 2026-2035, asseverato**.

Il dato che emerge da detto documento, grazie alla politica di investimenti ed efficientamenti, è l'equilibrio tributario in riferimento al costo per i cittadini.

L'incasso diretto delle deleghe ANCI CONAI darà origine a Ricavi dinamici, legati alle quantità e alla qualità dei rifiuti, che in parte potranno essere utilizzati a copertura dei costi di gestione attuali e in parte potranno essere restituiti all'Ente, nel rispetto dell'equilibrio economico finanziario in relazione all'affidamento.

E.2 - Monitoraggio

Per quanto attiene al monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità e la realizzazione degli investimenti si rimanda allo schema di contratto tipo cui dovrà attenersi il futuro gestore del servizio si rappresenta che AREA con la Delibera 03 agosto 2023 385/2023/R/rif ha approvato lo "Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani".

In particolare, ai seguenti articoli:

Articolo 17 Programma di controlli

17.1 L'Ente territorialmente competente predispone annualmente, ai sensi delle disposizioni dell'articolo 28 del Decreto Legislativo 201/22, il programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati.

17.2 Il programma di controlli individua l'oggetto e le modalità di svolgimento dei controlli. Rientra nell'ambito dei controlli anche la verifica dei dati registrati e comunicati dal Gestore all'Autorità e all'Ente territorialmente competente anche nell'ambito dell'attuazione della regolazione pro tempore vigente.

17.3 Nell'ambito dei controlli l'Ente territorialmente competente verifica la piena rispondenza tra i beni strumentali e loro pertinenze, necessari per lo svolgimento del servizio.

17.4 Il programma di controlli individua l'eventuale soggetto terzo incaricato di svolgere le attività di controllo per conto dell'Ente territorialmente competente.

Articolo 18 Modalità di esecuzione delle attività di controllo

18.1 L'Ente territorialmente competente effettua le attività di controllo sulla corretta esecuzione e il rispetto del presente contratto da parte del Gestore in coerenza con il programma di cui all'Articolo 17.

[Digitare qui]

SEZIONE F - ALLEGATI ALLA PRESENTE RELAZIONE

All. 1 - PEFA asseverato 2026/2035
All. 2 - Capitolato prestazionale
All. 3 - Schema di contratto di servizio

SEZIONE G - ADEMPIMENTI E COMUNICAZIONI ALL'ANAC

La presente relazione è resa ai sensi dell'art.14 del D.L.201/2022; essa sarà pubblicata sul sito internet del Comune, al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione del servizio in esame, nonché sarà inviata all'ANAC per la pubblicazione sul sito <https://www.anticorruzione.it/documenti-trasparenza-spl> unitamente alla deliberazione di approvazione, così come disposto dall'art. 31 comma 2 del D.Lgs. n. 201/2022.

Il Responsabile del Settore Gestione del Territorio

Ing. Walter Flaccadori

(Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs. 82/2005 e s.m.i.)