AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE AVELLINO
Ente d'Ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani
Legge Regionale n.14 del 2016
C. F. 92104680647

Relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (d.lgs. 201/2022, art. 14, commi 2, 3 e 4; art. 31, commi 1 e 2)

Collina Liguorini, 83100 Avellino – c/o sede Regione Campania
tel. 0825 765 749/523 Fax 0825 765 408 segreteria@pec.atorifiutiav.it atorifiutiav@gmail.com

INTRODUZIONE

La presente relazione è finalizzata ad assolvere alla previsione di cui all'art. 26 bis della L.R. 26.5.2016 n. 14, così come aggiunto dalla L.R. 7.8.2023 n. 19, e all'art. 14 del D. Lgs. 201/2022 che stabilisce: *"Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, 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.*

Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni".

Questo documento è predisposto in conformità con quanto previsto dall'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022, sulla base dello Schema Tipo predisposto dall'ANAC, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito anche solo lo "Schema Tipo"), è finalizzato a raccogliere gli esiti dell'istruttoria svolta dall'Ente d'Ambito di Avellino con riferimento alla scelta della forma di gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani tra i tre modelli previsti dall'ordinamento vigente (affidamento a terzi, affidamento a società mista, affidamento in house), alla valutazione della eventuale presenza del servizio sul mercato, ai benefici della collettività rispetto alla modalità di gestione prescelta con riferimento al principio della centralità del cittadino.

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'affidamento	Servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani
Importo dell'affidamento	L'importo dell'affidamento è pari al valore complessivo dei PEF 2024 validati dall'EdA Avellino in qualità di Ente Territorialmente Competente (ETC) e deliberati dai Consigli Comunali dei comuni appartenenti all'ATO Avellino, ad eccezione del comune capoluogo costituito in SAD, applicato all'intera durata dell'affidamento. Si tratta all'evidenza di un valore provvisorio. Il valore effettivo sarà pari all'offerta economica che presenterà il soggetto a cui sarà affidato in house il servizio di cui trattasi.
Ente affidante	92104680647 AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE DI AVELLINO Ente d'Ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani Istituito con Legge Regionale n.14 del 2016
Tipo di affidamento	Affidamento di servizio pubblico locale

AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE AVELLINO

Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società *in house* (d.lgs. 201/2022, art. 17) in attuazione dell'art. 26 bis comma 8 della L.R. n. 14/2016
*Solo in caso di affidamento *in house*	Questa sezione sarà completata dopo l'acquisizione dell'assenso della Provincia. - *Codice fiscale e denominazione organismo in house* - *Percentuale di quote di partecipazione nell'organismo (quote di partecipazione diretta e indiretta e, in questo caso, indicazione della «società tramite»)* - *Presenza di partecipazioni private prescritte da norme di legge* - *Indicazione della presenza di rappresentanti negli organi di governo dell'organismo in house* - *Indicazione di clausole statutarie sul controllo analogo* - *Indicazione della presenza di Patti parasociali* - *Indicazione della clausola statutaria che impone che più dell'80% del fatturato sia svolto in favore dell'ente pubblico o degli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto a detto limite sia consentita solo se assicura economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società partecipata* - *Descrizione e quantificazione dell'attività svolta nei confronti dell'ente affidante, con specifica indicazione della eventuale ulteriore attività prestata in favore di soggetti terzi certificata dall'organismo controllo/revisore contabile* - *Indicazione superamento soglie di rilevanza comunitaria (si/no)*
Durata dell'affidamento	15 (quindici) anni
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	Il territorio interessato all'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è costituito da 113 comuni, per una popolazione residente al 1° gennaio 2023 pari a 387.164 abitanti. Il SAD Capoluogo, che svolge in autonomia i servizi di igiene urbana, utilizzerà gli impianti gestiti dal gestore individuato dall'EDA; la popolazione residente al 1° gennaio 2023 nel Capoluogo è pari a 52.250 abitanti.

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo:	Annarosa Barbati
Ente di riferimento	AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE DI AVELLINO
Area/servizio:	DIREZIONE GENERALE
Telefono:	0825765749
Email/PEC	atorifiutiav@gmail.com/segreteria@pec.atorifiutiav.it
Data di redazione	agosto 2024

SEZIONE A - CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

A.1 - Quadro normativo comunitario in materia di rifiuti

La Comunità economica europea, istituita con il Trattato di Roma ratificato il 25 marzo 1957 (rinominato "Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE)" a Maastricht nel 1993 e poi "Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)" a Lisbona il 13 dicembre 2007, non aveva considerato alcuna specifica competenza comunitaria in materia ambientale.
Tuttavia, pur essendo la stessa basata sulla necessità di dare vita al mercato comune, basato sulla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali, la Comunità europea aveva deciso comunque di implementare la propria politica ambientale, richiamando gli articoli 2, 100 e 235 del Trattato, perseguendo il compito di "promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità; un'espansione continua ed equilibrata ed un miglioramento sempre più rapido delle condizioni di vita".
Con l'adesione al Trattato istitutivo della Comunità Europea e successivamente all'Atto Unico europeo, come integrato dal Trattato di Maastricht e dal Trattato di Amsterdam, la categoria delle fonti primarie del nostro ordinamento si è arricchita degli atti adottati dalle istituzioni comunitarie.
Inizia così a prendere forma una vera e propria politica comunitaria ambientale con il Primo programma d'azione per l'ambiente che fu redatto in occasione della dichiarazione dei capi di Stato e di governo riuniti a Parigi nel 1972.
L'Atto Unico Europeo stabilì che le decisioni in materia ambientale fossero prese all'unanimità e la politica ambientale doveva integrarsi alle altre politiche comunitarie. Fu introdotto il principio di sussidiarietà quale ruolo fondamentale nella determinazione del livello appropriato di decisione in campo ambientale, e furono presentati i tre principi fondamentali delle politiche comunitarie in campo ambientale:

- il principio dell'azione preventiva;
- il principio della riparazione dei danni alla fonte;
- il principio del "chi inquina paga".

Le competenze in materia ambientale sono state ampliate con il Trattato di Maastricht sull'Unione europea del 1993, che attribuisce all'azione ambientale il rango di vera e propria politica dell'UE.
Con il Trattato del 1993, la tutela dell'ambiente viene inserita nel Preambolo, la Comunità è chiamata a svolgere all'art. 2 il compito della "crescita sostenibile e non inflazionistica e che rispetti l'ambiente". Le disposizioni in materia ambientale vengono spostate in un apposito Titolo XVI, sempre intitolato "Ambiente", ed ai tre principi fondamentali inseriti nel Trattato nel 1987 se ne aggiunge un quarto: il principio di precauzione. Viene inoltre introdotto il principio che le decisioni in campo ambientale possano essere adottate sulla base di una maggioranza qualificata.
Con il Trattato di Amsterdam del 1997 gli articoli da 130R a 130T vengono inseriti nel Titolo XIX e diventano gli articoli 174, 175, 176 e la politica ambientale diviene uno degli obiettivi politici fondamentali dell'Unione, con il suo inserimento all'art. 3.
Attualmente l'Unione Europea è dotata di autonoma capacità normativa e alcuni atti, attraverso i quali essa si esprime, hanno efficacia diretta negli ordinamenti degli Stati membri.
L'articolo 249, comma 1, del Trattato istitutivo della Comunità Europea stabilisce infatti che, per l'assolvimento dei loro compiti, gli organi comunitari possono emanare regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri, attribuendo carattere vincolante alle seguenti tre categorie di atti:

- il regolamento comunitario ha portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri;

- la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi, ma esclusivamente per i destinatari da essa designati;
- la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, ferma restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi utilizzati per il raggiungimento dello scopo.

Il primo atto legislativo comunitario riguardante i rifiuti è stata la Direttiva 75/442/CE la quale aveva l'obiettivo di istituire una gestione coordinata dei rifiuti nella Comunità sia al fine di limitarne la produzione, sia al fine di favorire l'armonizzazione delle legislazioni, sia soprattutto, al fine di garantire un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della gestione dei rifiuti.

Una più approfondita regolamentazione si è avuta nel corso degli anni '90 con l'emanazione delle seguenti direttive: Direttive quadro sui rifiuti e rifiuti pericolosi:

- Direttiva 91/156/CE sui rifiuti;
- Direttiva 91/689/CE sui rifiuti pericolosi;
- Direttiva categorie speciali di rifiuti:
- Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti da imballaggio;
- Direttiva sul controllo integrato:
- Direttiva 96/61/CE IPPC sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento.

In aggiunta a queste Direttive quadro, l'Unione Europea ha introdotto un provvedimento specifico per regolamentare determinate attività di gestione dei rifiuti. In particolare si tratta della Direttiva discariche (Direttiva 1999/31/CE) che include per la prima volta la definizione degli obiettivi di riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili (RUB) collocati in discarica e vieta lo smaltimento in discarica di rifiuti non trattati, fatta eccezione per i rifiuti il cui trattamento non contribuisce agli obiettivi della Direttiva riducendo la quantità di rifiuti o i rischi per la salute umana o l'ambiente.

Si ricorda in proposito inoltre:

- la comunicazione della Commissione europea (COM 2008, 822 definitivo) cd. "Libro verde sulla gestione dei rifiuti organici biodegradabili nell'Unione europea". Il Libro verde intende migliorare la gestione dei rifiuti organici biodegradabili, i quali comprendono:
  a) i rifiuti organici biodegradabili di parchi e giardini;
  b) i rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio;
  c) i rifiuti prodotti dagli impianti dell'industria alimentare.
- La Comunicazione 18 maggio 2010 relativa alle prossime misure in materia di gestione dei rifiuti organici nell'Unione europea, che ha stabilito una "*road map*" circa gli obiettivi riguardanti i rifiuti organici stabiliti dalla direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/Ce) e dalla direttiva discariche (1999/31/Ce) poi revisionati dalla Direttiva 2018/851/UE.

Sono state inoltre emanate Direttive finalizzate alla corretta gestione di specifiche tipologie di rifiuti, quali: rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, oli minerali usati, veicoli fuori uso, PCB.

La Direttiva 2012/19/UE sui Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche ha introdotto nuove disposizioni per il miglioramento della raccolta, del riutilizzo e del riciclaggio dei RAEE e pone nuovi ambiziosi obiettivi per i Paesi membri. Questo provvedimento abroga la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio Ue 2002/96/Cee recepita in Italia con la Legge 6 agosto 2013, n. 96. Tra le principali novità apportate si segnalano:

- una migliore definizione del campo di applicazione del provvedimento;
- chiarimenti sulla distinzione tra Raee domestici e professionali (con l'importante specificazione che riconduce i Raee cd. "dual use" nell'ambito dei domestici);
- misure agevolative della preparazione per il riutilizzo;
- introduzione del ritiro cd. "uno contro zero" per i Raee di piccolissime dimensioni;
- modifiche alle norme sul finanziamento della gestione dei Raee.

Con la Direttiva 2006/66/CE viene posto quale obiettivo primario di ridurre al minimo l'impatto ambientale negativo delle pile e degli accumulatori e dei rifiuti di pile e accumulatori, contribuendo in tal modo alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente. L'obiettivo minimo fissato al 2012 era del 25% di raccolta differenziata, entro il 26 settembre 2016, il raggiungimento da parte degli Stati membri dell'obiettivo minimo di raccolta differenziata viene innalzato al 45%.
La Direttiva 2000/53/CE si applica ai veicoli sia in uso che dismessi, ed ai loro componenti e materiali, così come ai ricambi, restando ferme le norme di sicurezza e sul controllo delle emissioni atmosferiche e sonore. La direttiva intende armonizzare i diversi provvedimenti degli Stati membri in primo luogo per ridurre al minimo l'impatto dei veicoli sull'ambiente contribuendo alla conservazione dell'energia e, in secondo luogo, per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno ed evitare distorsioni della concorrenza nella Comunità.
La Direttiva 96/59/CE fissa le regole per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sullo smaltimento controllato dei PCB, sulla decontaminazione o sullo smaltimento di apparecchi contenenti PCB e/o sullo smaltimento di PCB usati, in vista della loro eliminazione completa.
Nei primi anni del 2000, l'ulteriore aumento della produzione di rifiuti dovuto al progresso economico ed all'aumento dei consumi ha portato alla formulazione dei principi della corretta gestione dei rifiuti, lasciando alla base della loro gerarchia lo smaltimento e contemporaneamente dando il maggior rilevo possibile alla prevenzione degli stessi, quale intervento prioritario. I principi, in parte contenuti, già dal IV° Programma di azione Comunitario (1987-1993) ed enunciati nella Strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti del 1996, verranno confermati nel VI° Programma d'azione per l'Ambiente istituito con la Decisione 2002/1600/CE del 22 luglio 2002.
I principi su cui si fonda il programma d'azione per l'Ambiente sono i seguenti:

- il principio "chi inquina paga";
- il principio di precauzione;
- il principio dell'azione preventiva;
- il principio di riduzione dell'inquinamento alla fonte;

Per i rifiuti, l'obiettivo specifico è ridurre la quantità finale del 20 % entro il 2010 e del 50 % entro il 2050.
Nella Comunicazione (2003) 301 "Preparazione di una strategia per la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti" si è introdotto un ulteriore sviluppo al settore prevedendo:

- strumenti per promuovere la prevenzione dei rifiuti;
- strumenti per promuovere il riciclo dei rifiuti;
- misure per colmare il divario tra le norme sul riciclo dei rifiuti;
- misure di accompagnamento per promuovere la prevenzione e il riciclo dei rifiuti.

Nella Comunicazione della Commissione del 21 dicembre 2005, "Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse - Una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti"[COM (2005) 666], al fine di reintrodurre i rifiuti nel ciclo economico sotto forma di prodotti di qualità e per stabilire degli standard minimi di qualità e diffondere le migliori pratiche tra gli Stati membri, si è puntato a introdurre criteri di efficacia per le operazioni di recupero e di distinzione dei rifiuti dai prodotti. La strategia prevede ulteriori misure, come lo scambio di informazioni sulle tasse nazionali di smaltimento in discarica o, in seguito, misure basate sulla natura del materiale e, eventualmente, misure volte ad integrare i meccanismi di mercato qualora questi non riescano a garantire lo sviluppo del riciclaggio. Nella Relazione COM (2011) 13 rivolta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, la Commissione effettua una prima valutazione della strategia messa in campo: nel complesso si constata che i tassi di riciclaggio sono migliorati, che i rifiuti conferiti in discarica sono diminuiti e l'uso di sostanze pericolose in alcuni flussi di rifiuti è stato ridotto.

Tuttavia, questi risultati positivi sono controbilanciati dalle ripercussioni negative sull'ambiente dovute al previsto aumento della produzione di rifiuti.
La Comunicazione COM(2011) 571 pone la finalità di recuperare "nell'ambito dell'economia europea il potenziale non sfruttato" determinato dai rifiuti inceneriti o smaltiti in discarica. L'iniziativa auspicava una tabella di marcia "per definire gli obiettivi di medio e lungo termine e i mezzi necessari per conseguirli". Le linee guida europee sono state delineate al fine di far predisporre ad ogni stato membro il programma nazionale di riduzione dei rifiuti affinché questi possano raggiungere l'obiettivo di produzione dei rifiuti urbani e speciali.
Il 25 ottobre 2012 la Commissione Ue ha pubblicato le nuove linee guida di supporto per gli Stati membri.
La Direttiva quadro 2006/12/CE in materia di rifiuti, è stata introdotta al fine di semplificare il panorama normativo comunitario in materia di rifiuti. La direttiva del 2006 ha abrogato la Direttiva 75/442/CEE sui rifiuti per rendere più efficace la gestione integrata dei rifiuti nell'ambito della Comunità, iniziando a fornire una terminologia comune e a dare una definizione più accurata dei rifiuti. Gli obiettivi posti nella Direttiva sono, in primo luogo, la prevenzione o la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti nonché il recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo od ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie, oppure l'uso di rifiuti come fonte di energia. È previsto che gli Stati Membri creino una rete integrata di impianti di smaltimento, in modo tale da consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e ai singoli Stati di mirare al conseguimento di tale obiettivo.
Come noto, con la Direttiva 2008/98/CE la gestione dei rifiuti perde la propria settorialità per diventare una parte (importante) di una più ampia strategia di sviluppo che non si limita più a proteggere l'ambiente e la salute umana dagli impatti negativi connessi alla produzione e gestione dei rifiuti, ma considera anche gli impatti legati a un utilizzo efficiente e sostenibile delle nostre risorse. Per questo le politiche e le norme relative ai rifiuti non possono più essere confinate alla sola fase post-consumo delle risorse, ma devono integrarsi con le altre politiche di sviluppo all'interno di un più vasto e lungimirante modello di sostenibilità ambientale ed economica. La Direttiva fa propri i principi e gli obiettivi di qualsiasi politica europea in materia di ambiente quali quello di «prevenzione» (limitare l'inquinamento alla fonte) , di precauzione e azione preventiva (obbligo di prendere misure preventive laddove sussista qualsiasi rischio potenziale), e il principio del "chi inquina paga" secondo cui i costi della gestione dei rifiuti devono essere sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori dei rifiuti. La Direttiva opera un importante lavoro di definizione specificando cosa debba intendersi per "prevenzione", "riutilizzo" , e "preparazione per il riutilizzo". Stabilisce inoltre (art. 4) la seguente gerarchia delle priorità che ogni politica e normativa in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti è chiamata ad applicare:



L'articolo 28 della Direttiva stabilisce che gli Stati membri provvedano affinché le rispettive autorità competenti predispongano uno o più piani di gestione dei rifiuti che possano coprire, singolarmente o in combinazione tra loro, l'intero territorio geografico dello Stato membro interessato.
I piani di gestione dei rifiuti devono comprendere un'analisi della situazione della gestione dei rifiuti

esistente nell'ambito geografico interessato nonché le misure da adottare per migliorare il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti corretti dal punto vista ambientale ed una valutazione del modo in cui tali piani contribuiranno all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della direttiva.

Per dare impulso agli indirizzi in materia di riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti, la Direttiva individua inoltre specifici obblighi relativi all'attivazione delle raccolte differenziate dei rifiuti (entro il 2015, almeno per carta, metalli, plastica e vetro) e definisce un obiettivo di riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti pari al 50% entro il 2020 per rifiuti domestici e per altri rifiuti ad essi similari (art. 11).

Particolare rilievo è dato nell'articolo 22 della Direttiva alle disposizioni concernenti i rifiuti organici per i quali si prevede che gli Stati membri adottino misure volte a incoraggiare:

- la raccolta separata dei rifiuti organici ai fini del compostaggio e del loro smaltimento;
- il trattamento dei rifiuti organici in modo da realizzare un livello elevato di protezione ambientale;
- l'utilizzo di materiali sicuri per l'ambiente ottenuti dai rifiuti organici.

I piani di gestione dei rifiuti si conformano alle prescrizioni in materia di pianificazione di cui alla Direttiva 94/62/CE (relativa agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggio) e alla strategia al fine di procedere alla riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare a discarica di cui alla Direttiva 1999/31/CE. Nell'articolo 29 viene stabilito che ogni stato membro deve predisporre degli specifici Programmi di prevenzione dei rifiuti entro 12 dicembre 2013.

Particolare attenzione viene posta dalla Direttiva al tema della partecipazione del pubblico nei processi di pianificazione e programmazione (art. 31). Gli Stati membri devono in particolare provvedere affinché le pertinenti parti interessate, le autorità e il pubblico in generale, abbiano la possibilità di partecipare all'elaborazione dei piani di gestione e dei programmi di prevenzione dei rifiuti e di accedervi una volta ultimata la loro elaborazione, come previsto dalle disposizioni comunitarie in merito anche alla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. I piani e programmi devono essere messi a disposizione su un sito web pubblicamente accessibile.

Il 20 novembre 2013 è stata approvata dal Parlamento europeo la "Decisione su un programma generale di azione dell'Unione" in materia di ambiente fino al 2020 (7° PAA). La sua definitiva approvazione ha portato al VII° Programma d'azione europeo per l'ambiente intitolato «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta». Il programma impegna l'Unione sulle strategie ambientali Ue fino al 2030 con riguardo a nove obiettivi prioritari. Tra questi: realizzare di un sistema economico "low carbon", migliorare la conoscenza dei cittadini sulle politiche ambientali, la lotta alle sfide climatiche e ambientali internazionali, investimenti "green" che tengano conto delle esternalità ambientali e più efficacia nell'applicazione della legislazione ambientale.

Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti ricade all'interno della quarta area tematica. Secondo gli obiettivi previsti, migliorare l'applicazione della legislazione esistente porterà numerosi benefici per l'ambiente, per la nostra salute e per l'economia. Infatti, la piena attuazione della legislazione UE sui rifiuti farebbe risparmiare all'Europa oltre 72 miliardi di euro all'anno. Inoltre, aumenterebbe il fatturato annuo del settore della gestione e del riciclaggio dei rifiuti dell'UE di 42 miliardi di euro, creando oltre 400.000 nuovi posti di lavoro entro il 2030.

Il 30 maggio 2018 sono state approvate quattro nuove direttive europee che costituiscono il cosiddetto "Pacchetto economia circolare" e modificano alcune direttive preesistenti, in particolare:

- la direttiva n. 849/2018/UE modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche;
- la direttiva 850/2018/UE modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti;

- la direttiva 2018/851/UE modifica la 2008/98/CE relativa ai rifiuti; la direttiva 2018/852/UE modifica la direttiva 94/62CE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio.

La normativa comunitaria in materia di servizi di interesse economico generale

Al fine di poter correttamente definire i parametri per il riscontro della coerenza del modello di gestione dei servizi oggetto della presente relazione con i requisiti dell'ordinamento comunitario è necessario individuare alcune definizioni di riferimento, potendo assumere gli elementi precisati dalla Commissione Europea nel Libro Verde sui servizi di interesse generale COM(2003)270 del 21 maggio 2003, peraltro successivamente sviluppati dalla giurisprudenza comunitaria.
L'espressione "servizi di interesse economico generale" è utilizzata negli articoli 16 e 86, paragrafo 2 del Trattato UE. Non è definita nel trattato o nella normativa derivata. Tuttavia, nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. Il concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione. Tuttavia, il termine si estende anche a qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico (punto 17 Libro Verde).
L'espressione "obblighi di servizio pubblico" si riferisce a requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, ad esempio in materia di trasporti aerei, ferroviari e stradali e di energia. Tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che nazionale o regionale (punto 20 Libro Verde). Tale definizione è stata successivamente sviluppata dalla normativa comunitaria e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.
Il concetto di "servizio universale" fa riferimento ad una serie di requisiti di interesse generale in base a cui taluni servizi sono messi a disposizione di tutti i consumatori ed utenti finali fino al livello qualitativo stabilito, sull'intero territorio di uno Stato membro, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile. Tale concetto è stato sviluppato per alcune industrie di rete (ad esempio, le telecomunicazioni, l'elettricità, i servizi postali). Stabilisce il diritto di ciascuno di accedere a taluni servizi considerati essenziali e impone alle industrie di fornire un servizio definito a condizioni specifiche, che prevedono fra l'altro una completa copertura territoriale. In un contesto di liberalizzazione, un obbligo di servizio universale garantisce che tutte le persone all'interno dell'Unione europea abbiano accesso al servizio ad un prezzo abbordabile e che la qualità del servizio sia mantenuta e, se del caso, migliorata (sez. 1.1. punto 2 Allegato Libro Verde).
Il concetto di "servizio universale" è dinamico: assicura che i requisiti di interesse generale tengano conto dei progressi in campo tecnologico, economico, sociale e politico e consente, se del caso, di adeguare costantemente tali requisiti alle diverse esigenze degli utenti e dei consumatori (sez. 1.1. punto 3 Allegato Libro Verde).
Il servizio universale è caratterizzato da alcuni requisiti fondamentali (sez. 1 e 2 Libro Verde):

a) continuità;
b) qualità del servizio;
c) accessibilità dei prezzi;
d) protezione degli utenti e dei consumatori;
e) sicurezza della fornitura;
f) accesso alla rete.

Il servizio pubblico può quindi essere definito in sintesi come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente oppure

indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.
In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza".
Il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza (punto 4 del considerando della Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002).
La correlazione tra la configurazione del servizio alla collettività reso dall'ordinamento comunitario e quella statuita dalla normativa nazionale è stata definita dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 325 del 17 novembre 2010.
La Consulta evidenzia come in ambito comunitario non venga mai utilizzata l'espressione "servizio pubblico locale di rilevanza economica", ma solo quella di "servizio di interesse economico generale" (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).
Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale ultima espressione, ma, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno «contenuto omologo», come riconosciuto dalla stessa Corte con la sentenza n. 272 del 2004.
Lo stesso comma 1 dell'art. 23-bis della legge n. 133/2008 (oggetto dell'esame di legittimità da parte della Corte costituzionale) – nel dichiarato intento di disciplinare i "servizi pubblici locali di rilevanza economica" per favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale – conferma tale interpretazione, attribuendo espressamente ai SPL di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di servizi di interesse generale in ambito locale di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria.
Entrambe le suddette nozioni, interna e comunitaria, fanno riferimento infatti ad un servizio che:

a) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» (come si esprimono sia la citata sentenza della Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia, sia le sentenze della stessa Corte 10 gennaio 2006, C-222/04, Ministero dell'economia e delle finanze, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, AOK Bundesverband, nonché il Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, al paragrafo 2.3, punto 44);
b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche "fini sociali") nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di giustizia UE, 21 settembre 1999, C-67/96, Albany International BV).

Le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica.
A livello comunitario è possibile individuare tre modalità per l'affidamento di suddetti servizi:

- L'affidamento tramite procedura ad evidenza pubblica del servizio;

- L'affidamento tramite la cosiddetta "gara a doppio oggetto" attraverso cui creare un partenariato pubblico privato istituzionalizzato ai sensi di quanto delineato nella Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI) (2008/C 91/02);
- L'affidamento tramite il modulo in house providing a un soggetto in possesso dei requisiti del cosiddetto controllo analogo (l'ente deve avere un controllo sulla società come quello che ha sui suoi uffici) e della cosiddetta attività prevalente (la società deve svolgere la parte prevalente della sua attività per l'Ente/gli Enti soci).

Riferimenti giurisprudenziali comunitari in materia di in house providing

L'espressione in house providing serve per identificare il fenomeno di "autoproduzione" di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione, la quale acquisisce un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a "terzi" tramite gara (così detta esternalizzazione) e dunque al mercato.
L'attenzione per soluzioni volte a privilegiare le società partecipate dall'Ente Locale negli affidamenti, soprattutto in forza del controllo esercitato dalle Amministrazioni socie, ha indotto frequentemente le stesse a formalizzare rapporti di servizio "diretti", assimilabili al modello "in house" descritto dalla giurisprudenza comunitaria, la quale ha ritenuto che l'amministrazione pubblica (soggetto aggiudicatore per definizione) possa procedere all'affidamento "diretto" del servizio ad una società partecipata in presenza di specifiche e speciali condizioni (soggette a rigorosa verifica) quali:

a) la dipendenza finanziaria, organizzativa e gestionale del soggetto gestore rispetto all'amministrazione aggiudicatrice e, quindi, la possibilità di un effettivo controllo dell'amministrazione sul gestore del servizio equiparabile a quello esercitabile sui propri organi;
b) lo svolgimento dell'attività economica oggetto del servizio pubblico ad un livello dimensionale tale da risultare, in via di fatto, di prevalente e circoscritto beneficio dell'autorità controllante.

I due parametri essenziali per il modulo "in house providing" sono stati definiti dalla Corte di Giustizia CE con la sentenza 8 novembre 1999 sulla causa C-107/1998, tra Teckal S.r.l. e Comune di Viano, nota come "sentenza Teckal".
La sentenza evidenzia infatti (punto 50) come in linea di principio, la stipulazione di un contratto tra un ente locale e una persona giuridicamente distinta da quest'ultimo, possa avvenire diversamente (dall'affidamento con gara n.d.r.) solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano.
I requisiti dell'in-house providing, costituendo un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, vanno peraltro interpretati restrittivamente (Corte di Giustizia CE, sentenza 6 aprile 2006, Causa C-410/04, punto 26).
La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (peraltro sistematicamente recepita dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa nazionale) ha modulato i vari profili operativi e funzionali caratterizzanti sia il c.d. "controllo analogo" sia la c.d. "attività prevalente", stabilendo i requisiti affinché possano sussistere tali elementi nel rapporto tra ente affidante e soggetto affidatario in un modello "in house". I requisiti principali evidenziati dalla giurisprudenza comunitaria e italiana (Corte costituzionale) sono specificamente individuati nelle due tabelle riportate di seguito.

Requisiti per il controllo analogo

Requisito	Riferimenti
Titolarità pubblica integrale del capitale sociale	- Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 11 gennaio 2005 – Causa C-26/03. (punti 49 e 50); - Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 6 aprile 2006, Causa C-410/04. (punto 31); - Corte Giustizia C, Sez. III, sentenza 10 settembre 2009, Causa C-573/07. (punti 50 e 51); - Corte di Giustizia CE, Sez. I, sent. 11 maggio 2006, causa C-340/04 (punto 37); - Corte di Giustizia CE, Sez. II, sent. 19 aprile 2007, causa C- 295/05 (punto 57)
Possibilità di esercizio del controllo da parte di più soci pubblici, anche a fronte di partecipazione minoritaria al capitale sociale.	- Corte di Giustizia CE, Sez. III, sent. 13 novembre 2008, causa C-324/07 (punti 50 e 54); - Corte Giustizia Sez. III, sentenza 10 settembre 2009, Causa C-573/07. (punto 63) - Corte di Giustizia UE, Sez. III, sent. 29 novembre 2012, cause C-182/11 e C-183/11 (punto 33)
Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso	- Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03. (punto 67, lett. b e sintesi in punto 72)
Funzione del controllo analogo	- Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03. (punto 65)

Requisiti per l'attività prevalente

Requisito	Riferimenti
Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria in house a favore dell'ente locale affidante – marginalità di altre attività svolte dalla società	- Corte di Giustizia CE, sent. 11 maggio 2006, C-340/04 (punti 62 e 63)

L'in house providing nelle direttive comunitarie in materia di concessioni e di appalti

Nella Direttiva Concessioni (art. 17 Direttiva 23/2014/UE) e nella Direttiva Appalti (art. 12 Direttiva 24/2014/UE) è per la prima volta "codificato" il modello dell'in house providing.
Le disposizioni per la prima volta traducono in un dato normativo gli elementi di principio dettati a suo tempo dalla sentenza Teckal e sviluppati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, fornendo elementi specificativi dei requisiti del controllo analogo e dell'attività prevalente a favore dell'ente affidante.
Le due norme delle direttive stabiliscono infatti che non rientra nell'ambito di applicazione del nuovo corpus di regole per gli appalti e del nuovissimo complesso normativo in materia di concessioni un affidamento di servizio tra un'amministrazione aggiudicatrice e una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato quando la prima eserciti sulla seconda proprio un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi.
Rispetto al secondo elemento costitutivo dell'in house, le norme gemelle delle direttive 23/2014 e 24/2014 introducono la prima rilevante novità, stabilendo che l'attività è prevalente quando oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti

ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice "affidante".
È necessario rilevare come il comma 5 dell'art. 17 della Direttiva n. 23/2014 stabilisca anche modalità precise per il calcolo della percentuale di "attività prevalente". La norma stabilisce infatti che per determinare la percentuale delle attività si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quali i costi sostenuti dalla persona giuridica, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore, in questione nei campi dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione della concessione. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica, amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore in questione, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato, o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile.
La seconda innovazione rispetto agli orientamenti giurisprudenziali consolidati è data dalla previsione di un terzo elemento necessario per la definizione del rapporto inter organico, quale l'assenza nella persona giuridica controllata di partecipazioni dirette di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportino controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.
Proprio l'affermazione della sussistenza del controllo analogo sulla persona giuridica affidataria da parte dell'amministrazione quando essa esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata, costituisce il fondamento anche per l'ulteriore grande novità: il controllo tramite holding.
Le norme delle due direttive stabiliscono infatti che l'amministrazione può esercitare il controllo sull'organismo affidatario per mezzo di una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice.
La disciplina codifica anche la situazione in cui l'organismo affidatario sia partecipato da più enti, anche con quote minoritarie, determinando la sussistenza del controllo analogo quando questo sia esercitato in forma congiunta.
La situazione si concretizza quando gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Peraltro, singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti.
Le direttive definiscono per la prima volta anche i parametri per escludere dal loro ambito applicativo le forme di cooperazione tra amministrazioni pubbliche, quando il contratto definisce un rapporto collaborativo finalizzato a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune.
Di seguito, per chiarezza espositiva, si riporta integralmente la codificazione inserita nelle due direttive comunitarie del 2014 in materia di in house providing:

1. *Un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*
   a) *l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;*
   b) *oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;*
   c) *nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano*

controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lettera a) qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice. […]

3. *Un'amministrazione aggiudicatrice che non eserciti su una persona giuridica di diritto privato o pubblico un controllo ai sensi del paragrafo 1 può nondimeno aggiudicare un appalto pubblico a tale persona giuridica senza applicare la presente direttiva quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*
   a) *l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi;*
   b) *oltre l'80% delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui trattasi;*
   c) *nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*

Ai fini del primo comma, lettera a), le amministrazioni aggiudicatrici esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

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

Il Pacchetto SIEG e la normativa comunitaria in materia di compensazioni per obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato

La qualificazione di un servizio pubblico come servizio pubblico locale con rilevanza economica, corrispondente alla qualificazione di servizio di interesse economico generale (SIEG) determina per lo stesso la sottoposizione alla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, codificata dall'Unione Europea mediante:

a) la Decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale [notificata con il numero C(2011) 9380] - (2012/21/UE) pubblicata nella G.U.C.E. serie L n. 7 del giorno 11 gennaio 2012;
b) la Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione - (2012/C 8/02), pubblicata nella G.U.C.E. serie C n. 8 del giorno 11 gennaio 2012;

c) la Comunicazione della Commissione - Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011) - (2012/C 8/03), pubblicata nella G.U.C.E. serie C n. 8 del giorno 11 gennaio 2012;
d) il Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione del 25 aprile 2012 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, pubblicata nella G.U.C.E. serie L n. 114 del giorno 26 aprile 2012.

In particolare, tale Pacchetto prevede che, ove siano previste forme di contribuzione pubblica per i gestori di servizi, il valore complessivo di tale contribuzione sia commisurato agli obblighi di servizio pubblico che l'impresa è chiamata a gestire e ai relativi costi, sulla scorta di quanto definito dalla Corte di Giustizia europea nella sentenza Altmark.

Il richiamo alla suddetta sentenza è rilevante, poiché nell'ambito della stessa vengono definiti i quattro criteri che si debbono rispettare affinché le compensazioni per obbligo di servizio pubblico non siano da considerarsi aiuti di Stato. In particolare, i quattro criteri sono:

a) in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
b) in secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
c) in terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole;
d) infine, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari avrebbe dovuto sopportare.

A.2 - Normativa e giurisprudenza nazionale

Quadro normativo nazionale in materia di rifiuti

Originariamente, nell'ordinamento italiano, la tutela dell'ambiente è stata parte integrante della tutela sanitaria. Ad esempio, con il codice penale del 1930 (artt. 439 e 444) erano previste fattispecie penalmente rilevanti che sanzionavano l'avvelenamento delle acque destinate ad uso potabile, con ciò tutelando, indirettamente, la qualità delle acque in funzione di esigenze sanitarie.

Con la normativa di derivazione comunitaria, la tutela ambientale ha progressivamente assunto una sua specificità rispetto alla tutela della salute. Ad esempio, il processo di progressivo affrancamento dell'ordinamento sanitario è stato avviato con le norme sullo smaltimento dei rifiuti (DPR n.915/82) e sulla tutela delle acque (legge n.319/1976). Proprio con l'adozione del D.P.R. 915/82, che ha dato attuazione della Direttiva CEE del 1975 in materia di rifiuti, lo Stato italiano ha finalmente ricondotto ad unitarietà la regolamentazione dello smaltimento dei rifiuti con alcuni obiettivi principali: normare le varie fasi dello smaltimento dei rifiuti urbani derivanti da utenze domestiche e dei rifiuti speciali derivanti dalle attività produttive, stabilendo procedure di registrazione e di autorizzazione della produzione, delle raccolte e degli impianti di trattamento e smaltimento; vietare lo smaltimento non autorizzato; prevedere la realizzazione di Piani Regionali di smaltimento dei rifiuti.

Tuttavia molte furono le critiche presto sollevate nei confronti del D.P.R. 915/1982, stante l'approccio definitorio evidentemente divergente da quello europeo, a cominciare proprio dalla nozione di rifiuto.
Si legge, infatti, all'art.1 della direttiva 75/445, che costituisce rifiuto "qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso di disfarsi o abbia l'obbligo di disfarsi". Il legislatore comunitario, dunque, collegò la sussistenza di tale qualifica definitoria alla compresenza di due condizioni: l'appartenenza della sostanza od oggetto costituente potenziale rifiuto a determinate categorie; la presenza di una condotta in termini di "disfacimento" ad opera del detentore della sostanza o oggetto. Invero, nel recepire la citata Direttiva il D.P.R. 912/1985 definì rifiuto "qualsiasi sostanza o oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono". Il legislatore nazionale omette quindi il riferimento alle due condizioni qualificatorie individuate in sede europea, elaborando una definizione di rifiuto che ha indotto la dottrina a confrontarsi su differenti interpretazioni del termine "abbandono", sul quale, la nuova definizione interna pareva gravare. Per quanto concerne la governance nella gestione dei rifiuti il DPR 915/1982 attribuì tra l'altro, allo Stato la predisposizione di criteri generali sulle metodologie relative allo smaltimento dei rifiuti nonché sulle caratteristiche delle zone per l'ubicazione degli impianti di smaltimento, la determinazione di misure dirette a limitare la formazione dei rifiuti, nonché di norme tecniche generali relative ai sistemi di smaltimento che favorivano il riciclaggio dei rifiuti, il recupero delle materie riutilizzabili e la produzione di energia, promuovendo, la definizione dei criteri generali per l'assimilabilità di rifiuti speciali ai rifiuti urbani (art. 4 del DPR 915/1982). Mentre alle regioni competeva principalmente l'elaborazione dei "Piani di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti" l'individuazione, sentiti i comuni, delle zone ove realizzare gli impianti di trattamento (art. 6 del DPR 915/1982). Un ruolo fondamentale nel DPR 915/1982 era assegnato ai Comuni ai quali veniva affidato in regime di privativa il compito di svolgere "le attività di smaltimento dei rifiuti urbani direttamente o mediante aziende municipalizzate ovvero mediante concessioni a enti o imprese specializzate". Nel quadro normativo del DPR 915/1982 il sistema della governance dei rifiuti era pertanto molto più lineare e fondamentalmente ripartito tra Stato, Regioni e Comuni. Alle Province erano assegnate competenze esclusivamente di controllo.
Con il recepimento della modifica della Direttiva 75/442, il legislatore nazionale ha abrogato il DPR 915/1982 ed ha messo in campo con il D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, cd. Decreto Ronchi, una complessa disciplina di stampo amministrativo e, per la prima volta, un articolato impianto sanzionatorio.
Viene regolamentata la gestione dei rifiuti, quale attività complessa, articolata nelle diverse fasi della raccolta, trasporto, smaltimento e recupero di rifiuti. Nel nuovo impianto normativo del Decreto Ronchi la nozione di rifiuto diventa più fedele alla normativa comunitaria, concentrandosi sul riferimento al concetto del "disfarsi".
Con il decreto legislativo n.22 del 5 febbraio 1997 viene di fatto avviata una nuova fase in materia di "gestione" dei rifiuti, passando da una nozione di smaltimento, comprensiva delle fasi di conferimento, raccolta, spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, ammasso e discarica sul suolo e nel suolo (art.1,D.P.R.915/82) alla nozione onnicomprensiva di gestione dei rifiuti (art.6 D.Lgs.22/97), ove lo smaltimento dei rifiuti costituisce la fase finale e residuale del complessivo ciclo dei rifiuti (art.5).
La Regione, in particolare, ha il compito di promuovere la gestione integrata dei rifiuti, intesa come il complesso delle attività volte ad ottimizzare il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti (art.19).
Lo smaltimento dei rifiuti è attuato con il ricorso ad una rete integrata di impianti di smaltimento, che tiene conto delle tecnologie più perfezionate a disposizione che non comportano costi eccessivi (in base al principio comunitario dell'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili che non comportino

costi eccessivi), al fine di realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi in ambiti territoriali ottimali e di permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti (art.5).
La Corte Costituzionale ha precisato che "mentre per i rifiuti urbani non pericolosi il principio dell'autosufficienza è pienamente applicabile, anche sotto il profilo del divieto di smaltimento di quelli extraregionali, in quanto l'Ambito Territoriale Ottimale per lo smaltimento è logicamente limitato e predeterminabile in ragione ai luoghi di produzione, per i rifiuti pericolosi si deve invece ritenere prevalente, proprio in ragione delle loro caratteristiche, il diverso criterio della necessità di impianti appropriati e specializzati per il loro smaltimento". Giungendo alla conclusione che "non appare quindi logicamente predeterminabile, rispetto ai rifiuti pericolosi, un Ambito Territoriale Ottimale", ritenendo applicabile il concorrente criterio (rispetto a quello dell'autosufficienza) della specializzazione dell'impianto di smaltimento (Corte Cost., 6-14 luglio 2000, n. 281).
La competenza in materia di gestione dei rifiuti urbani e assimilati è riservata al Comune che la esercita in regime di privativa nelle forme previste dalla legge 142/1990, come sostituita dal D. Lgs. 18 giugno 2000, n. 267, e dell'art. 23 del D. Lgs. 22/97, mentre la privativa non si applica alle attività di recupero dei rifiuti urbani (art. 21).
La gestione dei rifiuti, inoltre, si conforma al principio della cooperazione di tutte le autorità competenti nella gestione dei rifiuti, conformemente alle rispettive competenze e alle disposizioni di cui al decreto stesso.
Con il D. Lgs. 152/2006, adottato in attuazione della legge 15 dicembre 2004, n. 308, si è provveduto a riordinare ed integrare la legislazione ambientale in un cd. Testo Unico Ambientale, o comunemente denominato Codice dell'Ambiente, e a chiarire il riparto di competenze nella gestione dei rifiuti negli artt. dal 195 al 198, attribuendo a ciascuna amministrazione compiti specifici.
La governance dei rifiuti, come noto, è complessa ed articolata, investendo tutti i livelli istituzionali, oltre che gli organismi tecnici di supporto e rimanda ad una pluralità di piani che coinvolgono attori, interessi e possibili modalità di azione molto differenziati.
Il legislatore nazionale ha cercato di ricondurre i diversi attori della filiera della gestione dei rifiuti ad un ciclo integrato, cercando di superare la frammentazione territoriale, prevedendo che la gestione del servizio fosse articolata sulla base della definizione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) di dimensioni generalmente più ampie rispetto a quelle operanti in passato.
L'art. 177, cc. 1-4, del D. Lgs. 152/2006 prevede che i rifiuti debbano essere gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza ricorrere a procedimenti che rechino pregiudizio all'ambiente. I soggetti deputati al raggiungimento di dette finalità sono lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali. Il sistema dovrebbe configurarsi come unitario ed integrato.
Allo Stato (art. 195 del D. Lgs. 152/2006), competono funzioni di indirizzo e coordinamento, la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, l'individuazione impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale (nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni), l'adozione del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti , l'emanazione di linee guida per individuare gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), per definire le gare per l'affidamento del servizio e le forme di cooperazione degli enti locali anche con riferimento alla riscossione della tariffa.
Alle Regioni (art. 196 del D. Lgs. 152/2006) che possono delegare queste funzioni alla Province ed eventualmente ai Comuni, spettano le funzioni di indirizzo e coordinamento nei confronti degli enti locali, la funzione di programmazione, e quella di localizzazione del perimetro territoriale più adeguato allo svolgimento del servizio, nonché le funzioni di amministrazione attiva riconducibili all'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti.

Le funzioni di organizzazione del servizio, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono affidate agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali.
Inoltre, il decreto-legge n. 138/2011 attribuisce alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano il compito di organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei in modo tale da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.
L'art. 197 reca le competenze attribuite alle Province che svolgono funzioni amministrative riguardanti programmazione e controllo dello smaltimento e del recupero a livello provinciale e individuano i siti idonei e non idonei alle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti. Infine, l'art. 198 disciplina le competenze dei Comuni a cui viene delegata la gestione dei rifiuti urbani (nell'ambito delle attività svolte a livello di ATO, se costituito) nonché l'emanazione di regolamenti per la gestione dei rifiuti urbani, che contengono:

1. le modalità di raccolta e trasporto,
2. le modalità di conferimento della raccolta differenziata al fine di garantire sinergie e una distinta gestione delle diverse frazioni, promuovendone il riciclo e il recupero,
3. le norme per la gestione in sicurezza del servizio e per la tutela ambientale e sanitaria,
4. le norme per la gestione dei rifiuti urbani pericolosi.

Tutta questa impalcatura si concretizza con il Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti di cui all'art. 199 del TUA, documento che rappresenta lo strumento di programmazione attraverso il quale la singola regione definisce in maniera integrata le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare. I contenuti del Piano di gestione integrata dei rifiuti sono contenuti nell'articolo in parola, che reca anche disposizioni sulle modalità di approvazione e l'indicazione che il piano regionale di gestione dei rifiuti deve essere coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale.
In seno all'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, comincia a fare la sua comparsa l'Autorità di regolazione che con quanto disposto dall'art. 1, c. 527, della Legge di bilancio per il 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205) viene ad assumere un ruolo molto più pregnante proprio nel sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti ed assume un ruolo in campo tariffario con la ridenominazione di ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente).
L'Autorità si è orientata a disegnare un primo periodo di regolazione tariffaria per il ciclo integrato e per ciascuno dei servizi che lo costituiscono di quattro anni a partire dall'anno 2020, suddividendo detto periodo di regolazione in due semi-periodi, ciascuno caratterizzato da specifici obiettivi.
Cercando di porre l'attenzione sulle funzioni che l'ARERA è chiamata a svolgere, il primo elemento che viene in evidenza dall'analisi dell'art. 1, c. 527 della legge 205/2017, è l'incipit, o meglio le finalità che il legislatore si propone di raggiunge attraverso l'ARERA ovvero di "migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati".
Nell'individuare l'oggetto della regolazione da parte di ARERA, l'art. 1 c. 527 della l. 205/2017 indica "il ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati". Il primo dato che emerge nell'analizzare la norma è che si omette la qualificazione di ciclo come "integrato".
Ciò appare significativo sotto vari aspetti, a partire dalla ulteriore connotazione dell'integrazione "in senso orizzontale" (volta cioè a promuovere l'estensione territoriale della gestione dei rifiuti), o in "in senso verticale" (nella considerazione unitaria del ciclo, dalla raccolta allo smaltimento). Se ne può dedurre che l'Autorità non è chiamata a occuparsi della dimensione ottimale, da un punto di vista territoriale, della gestione dei rifiuti (integrazione orizzontale); e che non è vincolata alla necessità di una regolamentazione dell'intero ciclo, potendo adottare una metodologia graduale e differenziata, che tenga conto in modo distinto e progressivo delle varie componenti (integrazione verticale). È di tutta evidenza che il cuore della regolazione riguardi le attività oggetto di privativa, cioè il ciclo dei rifiuti indifferenziati urbani e assimilati. Tuttavia, nel definire le competenze

regolatorie di ARERA con riferimento al ciclo dei rifiuti, la legge 205/2017 appare estremamente scarna sotto il profilo della definizione dei poteri. Dalla enucleazione delle funzioni dell'Autorità si evincono: il potere di formulare atti regolatori di carattere generale e direttive, poteri di controllo finalizzati all'approvazione di atti formulati dai diversi attori del sistema, poteri di vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi e poteri relativi alla tutela degli utenti. Per il resto la legge si limita a rinviare ai poteri di cui l'ARERA già dispone, "nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995 n. 481". Dunque una definizione puntuale dei poteri dell'ARERA è resa difficoltosa dal fatto che le norme di legge in materia sono assai scarne.

La gestione dei rifiuti urbani (nelle diverse fasi come definite dal novellato art. 183, comma 1, lett. n del D. lgs. 152/2006) è organizzata in ambiti territoriali ottimali (ATO) delimitati dal Piano regionale (art. 199, comma 3, lett. f) del D. Lgs. 152/2006 e nel rispetto delle linee guida di cui all'art. 195 del D. Lgs. 152/2006.

Il Codice dell'Ambiente sancisce che la gestione dei rifiuti urbani in ATO concorra nella predisposizione della gestione integrata dei rifiuti, intesa come l'insieme di attività, comprendente la realizzazione e gestione degli impianti (art. 201 comma 4 lett. a, art. 202 comma 5) che deve essere svolta da un unico soggetto.

In sostanza, tutte le attività che rientrano nella "gestione" come definita nell'art. 183 comma 1 lett. n) (come novellato dal D. Lgs. 116/2020) sono soggette ad un unico regime, individuato dall'art. 202 (affidamento del servizio mediante gara) e affidate ad unico soggetto.

La gestione dei rifiuti urbani in ATO costituisce un obiettivo della Pianificazione regionale. Infatti, il Piano regionale nel prevedere il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani nella Regione, deve comunque assicurare che questa avvenga all'interno degli ambiti territoriali di cui all'art. 200 del D. Lgs. 152/2006, così come deve prevedere il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di efficienza e di economicità, oltre all'autosufficienza all'interno degli stessi ambiti territoriali ottimali.

In tali ambiti territoriali ottimali gli EDA organizzano la gestione dei rifiuti urbani e assicurano una gestione unitaria attraverso il Piano d'Ambito per la gestione dei rifiuti urbani, il quale deve essere redatto anche sulla base delle indicazioni fornite dai Comuni, ma comunque superando la frammentazione della gestione dei rifiuti.

Il Codice Ambientale persegue l'obiettivo dell'unicità del governo dell'ambito attraverso l'istituzione obbligatoria delle Autorità d'ambito (art. 201, comma 2). Il Codice prevede che obbligatoriamente gli enti locali del medesimo ambito costituiscano e partecipino ad una Autorità d'ambito, struttura dotata di personalità giuridica "alla quale è trasferito l'esercizio delle loro competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti".

La disciplina delle forme e i modi della costituzione delle Autorità è di competenza regionale. Le Autorità d'ambito sono ora obbligatorie e non vi sono equivoci sulla loro natura di enti locali di secondo grado, poiché a dette Autorità spetta per legge statale l'esercizio delle competenze locali in materia di gestione integrata dei rifiuti ("è trasferito", e non "sarà trasferito"), non vi è quindi margine di scelta che richieda la manifestazione di volontà di ciascun ente componente.

Nel testo del Codice Ambientale, l'Autorità d'Ambito è un soggetto dotato di personalità giuridica, espressione delle autonomie locali – e quindi rappresentativo di secondo grado – che ha compiti di indirizzo politico-amministrativo, di amministrazione attiva e di controllo. E' il soggetto al quale è demandata "l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti" (art. 201, comma 1). Inoltre "L'Autorità d'ambito organizza il servizio e determina gli obiettivi da perseguire per garantirne la gestione secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza; a tal fine adotta un apposito piano d'ambito, in conformità a quanto previsto dall'art.

203, comma 3" (art. 201, comma 3). E' l'Autorità d'ambito che aggiudica il servizio (art. 202, comma 1), il contratto di servizio intercorre tra Autorità d'ambito e i soggetti affidatari del servizio.
Spetta alle Autorità d'ambito definire "le procedure e le modalità, anche su base pluriennale, per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla parte quarta del presente decreto", ed elaborare "un piano d'ambito comprensivo di un programma degli interventi necessari, accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo" (art. 203, comma 3).
La nuova struttura organizzativa disegnata dal Codice porta, dunque, novità di non poco conto: l'unico referente soggettivo per tutte le aziende di settore è l'Autorità d'Ambito e non più i Comuni, singoli o associati. Questo referente esclusivo è un soggetto composto da una componente politica (tanti quanti sono i Comuni compresi nell'ATO), ognuna portatrice di esigenze proprie e a volte anche particolari per specificità (avendo riguardo al contesto territoriale piuttosto che alle dimensioni dell'ente specifico). Di converso il gestore non può ricoprire cariche all'interno dell'Autorità. Netta appare, infatti, nel disegno normativo la separazione tra le funzioni di governo (riconosciute all'Autorità a garanzia prioritaria dell'unitarietà gestionale) e le funzioni di gestione.

La direttiva quadro sui rifiuti e la gerarchia dei rifiuti

Una volta inquadrata la governance della gestione integrata dei rifiuti, non possono non essere menzionate le modifiche apportate al D. Lgs. 152/2006 a seguito del recepimento della Direttiva rifiuti 2008/98/CE.
Come già evidenziato le scelte strategiche lungo le quali si muove la legislazione nazionale in materia di rifiuti è sempre stata strettamente legata al quadro comunitario di riferimento sopra illustrato.
Se qualche volta il legislatore italiano ha mostrato di saper addirittura anticipare l'evoluzione della disciplina europea (come nel caso del decreto Ronchi, che nel lontano 1997 aveva anticipato molti contenuti delle direttive che sarebbero uscite negli anni successivi) negli ultimi anni la tendenza è stata di dover attendere il recepimento di Direttive in materia che hanno rappresentato una rivoluzione copernicana nella gestione dei rifiuti.
Negli anni più recenti, tra i capisaldi dell'azione comunitaria vi sono gli obiettivi codificati nella direttiva quadro sui rifiuti (Direttiva 2008/98/CE), ovvero contenere le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti sulla salute umana e sull'ambiente, ridurre il consumo di risorse e promuovere l'applicazione della gerarchia dei rifiuti. E' questo l'ambito nel quale accanto ai principi già previsti del "chi inquina paga" (Direttiva 2004/35/CE), vengono introdotti principi chiave, come la "responsabilità estesa del produttore", secondo cui il soggetto che trasforma, fabbrica, vende o importa un bene è responsabile dell'intero ciclo di vita del prodotto, comprese le attività post consumo di ritiro, riciclo e smaltimento finale. E' un principio che chiede di interiorizzare i costi, anche ambientali, nel prezzo finale dei beni immessi al consumo e che ha l'obiettivo di rafforzare le attività di prevenzione, riutilizzo e riciclaggio. E' in questo contesto che si abbraccia il paradigma della "società del riciclaggio", laddove l'azione di operatori economici e cittadini deve essere finalizzata non solo ad evitare la produzione di rifiuti, ma anche ad utilizzarli come risorse. Viene riveduta e ampliata la gerarchia dei rifiuti, che individua una scala di priorità da perseguire nella gestione degli stessi.
Tale gerarchia prevede innanzitutto la prevenzione, ovvero l'insieme delle azioni dirette a ridurre il quantitativo di rifiuti immesso, e la preparazione per il riutilizzo. A ciò fanno seguito, nell'ordine, il riciclaggio, il recupero energetico, per lo più attraverso l'incenerimento, e quale ultima ratio lo smaltimento in discarica. Nel dettaglio, la preparazione per il riutilizzo si riferisce alle operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui i rifiuti possono essere reimpiegati senza ulteriori trattamenti. Si tratta cioè di attività che consentono di prolungare la vita utile di prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti, riducendo i costi ambientali ed economici connessi alla gestione dei rifiuti destinati a recupero o a smaltimento. Il riciclaggio attiene invece alle operazioni

attraverso cui i materiali di rifiuto sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze che vengono poi utilizzate per la loro funzione originaria o per altri utilizzi. Tra le attività rientra anche il compostaggio.
Per quanto riguarda il recupero di energia, invece, si fa riferimento alle operazioni che consentono ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali (tipicamente i combustibili) generando energia, come è il caso degli impianti di incenerimento. Infine, lo smaltimento in discarica deve sempre rappresentare l'estrema ratio, laddove nessuna delle altre vie risulti percorribile, per il tempo strettamente necessario a individuare delle alternative. Tale paradigma implica un forte cambiamento nelle politiche per il settore. Con il recepimento della direttiva 2008/98/CE gli Stati membri si sono impegnati a preparare per il riutilizzo e a riciclare almeno il 50% dei rifiuti urbani entro il 2020 (quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro), e almeno il 70% di quelli non pericolosi provenienti da costruzione e demolizione.

Il recepimento del pacchetto sull'Economia circolare – il recepimento della Direttiva 2018/851/UE

Alla fine del 2015 la Commissione Europea ha presentato un pacchetto di misure per incentivare la transizione verso l'economia circolare, nel quale il ciclo dei rifiuti diviene volano di investimenti e crescita economica sostenibile, che include una proposta di revisione delle principali direttive sui rifiuti e mira a rafforzare il ricorso al riutilizzo e al riciclaggio, al fine di migliorare il ciclo di vita dei prodotti, laddove al concetto di rifiuto e scarto si sostituisce quello di "nuovo prodotto" destinato ad alimentare le filiere della trasformazione.
L'Europarlamento ha approvato il pacchetto sull'Economia circolare nel marzo 2017, fissando target anche più stringenti rispetto alla proposta iniziale della Commissione, ovvero:

- il raggiungimento di un tasso di riciclaggio al 2030 pari al 70% per i rifiuti solidi urbani, di cui almeno il 5% preparati per il riutilizzo;
- il raggiungimento di un tasso di riciclaggio al 2030 all'80% per gli imballaggi (carta e cartone, plastica vetro, metallo e legno), con obiettivi intermedi per ogni materiale al 2025, oltre ad almeno il 10% di imballaggi riutilizzati;
- la riduzione ad un massimo del 5% entro il 2030 della quota di rifiuti urbani smaltiti in discarica;
- prevenzione della produzione di scarti alimentari del 30% entro il 2025 e del 50% entro il 2030 rispetto alla quantità generata nel 2014;
- la riduzione dei rifiuti marini del 30 % entro il 2025 e del 50 % entro il 2030 rispetto ai valori del 2014;

A questi obiettivi si affianca la promozione di strumenti economici per sostenere l'implementazione della gerarchia, come ad esempio la tassazione dell'incenerimento e l'introduzione della cauzione, nonché il rafforzamento della responsabilità estesa del produttore e la definizione di procedure armonizzate per il calcolo dei tassi di riciclaggio.
Nel corso degli anni il cd. Codice Ambientale ha subito numerose modifiche tra cui quelle apportate dal D. Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, che ha recepito la Direttiva Quadro europea in materia di rifiuti (Direttiva 2008/98/CE) e, da ultimo, il "restyling" operato dal D. Lgs. 116/2020 che ha dato attuazione alla Direttiva 2018/851/UE.
Al fine di comprendere le modifiche operate dal D. Lgs. 116/2020 è opportuno fare quale che cenno alla relazione della Commissione che accompagna la proposta di revisione della Direttiva 2008/98. Nella predetta relazione si evidenzia come l'economia dell'Unione europea perde attualmente una quantità significativa di potenziali materie prime secondarie presenti nel flusso dei rifiuti.

Nel 2013 nell'Unione sono state prodotte complessivamente circa 2,5 miliardi di tonnellate; di queste 1,6 miliardi non sono state né riutilizzate né riciclate, andando così perse per l'economia europea.
La Commissione stima che sarebbe possibile riciclare o riutilizzare altri 600 milioni di tonnellate di rifiuti. Per quanto concerne i rifiuti urbani, ad esempio, solo una quantità limitata di quelli prodotti nell'Unione è stata riciclata (43%), mentre il resto è stato collocato in discarica (31%) o incenerito (26%).
"L'Unione si lascia così sfuggire importanti opportunità per migliorare l'efficienza delle risorse e sviluppare un'economia più circolare."
Le tendenze recenti indicano che è possibile utilizzare le risorse in modo ancor più efficiente traendone notevoli benefici economici, ambientali e sociali. In una prospettiva di maggiore efficienza delle risorse, la trasformazione dei rifiuti in risorse è un elemento decisivo nonché l'anello mancante per ottenere un'economia circolare.
Gli obiettivi stringenti e giuridicamente vincolanti della legislazione europea sui rifiuti hanno ricoperto un ruolo determinante per migliorare le pratiche di gestione in questo settore, stimolare l'innovazione in materia di riciclaggio, limitare il collocamento in discarica e creare incentivi volti a modificare il comportamento dei consumatori.
Grazie a una più ambiziosa politica dei rifiuti si possono ottenere notevoli vantaggi: una crescita sostenibile e la creazione di posti di lavoro, la riduzione delle emissioni di gas serra, risparmi diretti legati a migliori pratiche di gestione dei rifiuti, senza dimenticare un ambiente migliore.
La proposta di modifica della direttiva 2008/98/CE, evidenzia ancora la Commissione, risponde pertanto all'obbligo giuridico di riesaminare gli obiettivi in essa contenuti concernenti la gestione dei rifiuti.
Il D. Lgs. 116/2020, pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'11 settembre 2020, n. 226, modifica ed integra la disciplina nazionale vigente recata dalla parte IV del Codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo n.152/2006, ove sono attualmente contenute le norme con cui sono state recepite le direttive "rifiuti" (2008/98/CE) e "imballaggi" (94/62/CE).
Si illustrano qui di seguito le novità ritenute di interesse.
L'art. 1 del D. Lgs. 116/2020, al fine di rendere cogente anche nel nostro ordinamento un importante obiettivo comunitario, inserisce tra le finalità per la gestione dei rifiuti di cui all'art. 177, comma 1, del D. Lgs. 152/2006, l'obiettivo di evitare o prevenire la produzione dei rifiuti, sottolineando quanto ciò costituisca un elemento fondamentale per il passaggio ad un'economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione.
Ed infatti si ricorda che nella comunicazione (COM(2015) 614) denominata "L'anello mancante: un piano d'azione europeo per l'economia circolare", il passaggio o transizione verso un'economia circolare richiede non solo che il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse sia mantenuto quanto più a lungo possibile ma anche che la produzione di rifiuti sia ridotta al minimo.
In questo quadro va dunque letta la riscrittura della disciplina sulla responsabilità estesa del produttore (art. 178 bis del D. Lgs. 152/2006), i cui regimi sono ora istituiti obbligatoriamente, e ne sono disciplinati i requisiti generali minimi (art. 178 ter del D. Lgs. 152/2006) .
L'art. 1 , comma 5, D. Lgs. 116/2020 modifica l'art. 179 del D. Lgs. 152/2006 "Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti" e consente oggi la possibilità di derogare ai criteri di priorità previsti nella gerarchia di gestione dei rifiuti di "flussi di rifiuti specifici" e non più di "singoli flussi di rifiuti", ampliando dunque la possibilità di derogare alla gerarchia, purché però vi sia una specifica previsione nella pianificazione nazionale e regionale e sempre che sia consentito dall'autorità che rilascia l'autorizzazione "ai sensi del Titolo III-bis della Parte II o del Titolo I, Capo IV, della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".
Viene interamente riscritto l'art. 180 "Prevenzione della produzione di rifiuti" e sono specificate le iniziative che il programma nazionale di prevenzione dei rifiuti deve contenere, con l'indicazione

altresì di indicatori e obiettivi qualitativi e quantitativi, finalizzati alla valutazione dell'attuazione di tali misure.

Si ricorda che secondo quanto previsto dall'art. 29 della Direttiva 2008/98/CE, il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti fissa obiettivi il cui scopo è di dissociare la crescita dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nel rispetto della scadenza prevista dalla Direttiva 2008/98/CE ha adottato con decreto direttoriale del 7 ottobre 2013 il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti e, sulla base dei dati rilevati dall'ISPRA ha fissato gli obiettivi di prevenzione da raggiungere entro il 2020 che sono:

- Riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani in relazione ad ogni unità di Pil prodotta;
- Riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di Pil;
- Riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di Pil.

Tenuto conto delle nuove misure che debbono essere contenute nel Programma Nazionale di Prevenzione dei rifiuti, ai sensi del novellato art. 180, e che le Regioni, ai sensi dell'art. 199 del D.Lgs. 152/2006, debbono prevedere nella propria pianificazione un programma di prevenzione della produzione dei rifiuti, elaborato sulla base del programma nazionale (art. 199, comma 3, lett. 5 del D.Lgs. 152/2006), occorre considerare il nuovo contenuto di cui all'art. 199.

L'art. 181 dedicato al "Riciclaggio e recupero dei rifiuti" viene riscritto ed oggi rubricato "Preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti" in linea con le modifiche recate dall'articolo 1, paragrafi 11 e 12 della Direttiva 851/2018, ribadisce l'obbligo di adottare misure per la promozione della preparazione per il riutilizzo di rifiuti, il riciclaggio e altre operazioni di recupero, specificando tra i soggetti all'uopo deputati all'adozione di tali misure anche gli Enti di governo dell'ambito territoriale ottimale (nell'ambito della rispettiva competenza).

La norma, al fine di procedere verso una società europea del riciclaggio, con un alto livello di efficienza delle risorse, definisce gli obiettivi per la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti, che sono:

a) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50 per cento in termini di peso;
b) entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di riempimento che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti, sarà aumentata almeno al 70 per cento in termini di peso;
c) entro il 2025, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 55 per cento in peso;
d) entro il 2030, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 60 per cento in peso;
e) entro il 2035, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 65 per cento in peso.

Viene inoltre ribadito che i rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero sono sottratti al divieto di circolazione sul territorio nazionale al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando, anche con strumenti economici, il principio di prossimità agli impianti di recupero.

Il comma 6 del nuovo art. 181, come modificato dal D. Lgs. 116/2020 prevede che "Gli Enti di governo d'ambito territoriale ottimale ovvero i Comuni possono individuare appositi spazi, presso i centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera mm), per l'esposizione temporanea, finalizzata allo scambio tra privati, di beni usati e funzionanti direttamente idonei al riutilizzo. Nei centri di raccolta possono altresì essere individuate apposite aree adibite al deposito preliminare

alla raccolta dei rifiuti destinati alla preparazione per il riutilizzo e alla raccolta di beni riutilizzabili. Nei centri di raccolta possono anche essere individuati spazi dedicati alla prevenzione della produzione di rifiuti, con l'obiettivo di consentire la raccolta di beni da destinare al riutilizzo, nel quadro di operazioni di intercettazione e schemi di filiera degli operatori professionali dell'usato autorizzati dagli enti locali e dalle aziende di igiene urbana.”.

Il comma 8 dell'art. 1 sostituisce integralmente l'art. 182-ter sulla disciplina dei rifiuti organici, al fine di recepire quanto introdotto dall'articolo 1, paragrafo 19 della direttiva 851/2018.

Nello specifico, il nuovo art. 182-ter introduce l'obbligo, entro il 31 dicembre 2023, di differenziare e riciclare i rifiuti organici alla fonte, a titolo esemplificativo mediante attività di compostaggio sul luogo di produzione, oppure raccolti in modo differenziato, con contenitori a svuotamento riutilizzabili o con sacchetti compostabili certificati a norma UNI EN 13432-2002, senza miscelarli con altri tipi di rifiuti.

A tale fine, si prevede che il Ministero dell'ambiente, il Ministero delle politiche agricole, le regioni e le province autonome favoriscono il riciclaggio ivi compresi il compostaggio e la digestione dei rifiuti organici, in modo da rispettare un elevato livello di protezione dell'ambiente e che dia luogo ad un output che soddisfi pertinenti standard di elevata qualità. In particolare, viene incentivata la promozione delle attività di compostaggio sul luogo di produzione, da parte del Ministero dell'ambiente, delle regioni e delle province autonome, degli enti di governo d'ambito e dei comuni, secondo le rispettive competenze, anche attraverso gli strumenti di pianificazione di cui all'articolo 199 del Codice e la pianificazione urbanistica.

L'art. 199 del Codice dell'ambiente prevede la predisposizione e l'adozione da parte delle regioni, sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, gli enti di governo, di piani regionali di gestione dei rifiuti, che comprendono l'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato, le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti, nonché una valutazione del modo in cui i piani contribuiscono all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni previste. La norma in esame prevede, da ultimo, che le regioni e le province autonome promuovano la produzione e l'utilizzo di materiali ottenuti dai rifiuti.

L’art. 1 del D. Lgs. 116/2020, comma 9, in attuazione di quanto introdotto dall'art. 1, paragrafo 3, della direttiva 851/2018 apporta modifiche alle definizioni contenute all’art. 183 del D. Lgs. 152/2006 in particolare si segnalano la definizione di rifiuto non pericoloso, - rifiuto non contemplato dalla lettera b) art. 183 comma 1, del D. Lgs. 152/206 – ovvero quale rifiuto che non possiede alcuna delle caratteristiche di pericolo elencate nell'allegato I della parte quarta del D. Lgs. 152/2006.

Si segnala per quanto di interesse la nuova definizione di "rifiuti urbani" che comprende oggi:

1. i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;
2. i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies del D. Lgs. 152/2006;
3. i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti;
4. rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
5. i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati;

6. i rifiuti provenienti da aree cimiteriali, esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui ai punti 3, 4 e 5.

Rispetto a quanto già previsto dall'elenco dei rifiuti urbani vigente contemplato all'art. 184 del Codice si introducono nella definizione dei rifiuti urbani anche i rifiuti derivanti dalla pulizia dei mercati e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti.

Di particolare interesse, è la modifica dell'art. 184 del D. Lgs. 152/2006 e la scomparsa dell'assimilazione.

Si ricorda infatti che in base alla legislazione in vigore prima del D. Lgs. 116/2020, i rifiuti di origine non domestica erano tutti qualificati come "speciali", ma alcuni di essi potevano essere assimilati agli urbani dai Comuni, al ricorrere di determinate circostanze. Più esattamente:

- i requisiti qualitativi e quali-quantitativi di riferimento dovrebbero essere individuati dallo Stato (art. 195, comma 2, lett. e), D. Lgs. 152/2006), che peraltro non ha provveduto al riguardo (né lo aveva fatto nella vigenza del Decreto Ronchi, D. Lgs. 22/1997), cosicché a tutt'oggi il riferimento si rinviene nel punto 1.1.1 della Delibera del Comitato Interministeriale 27 luglio 1984, che invero, era diretto a individuare i rifiuti conferibili nelle c.d. "discariche di prima categoria";
- l'assimilazione spetta a ciascun comune con delibera avente natura regolamentare, individuando, come specifica l'art. 198, comma 2, lett. e), TUA, le caratteristiche qualitative e i limiti quantitativi di assimilazione, nel rispetto dei criteri posti dallo stato.

Il D. Lgs. 116/2020 ha chiaramente cancellato il potere comunale di operare l'assimilazione dei rifiuti di origine non domestica ai domestici, disponendo un'assimilazione ex lege uniforme su tutto il territorio comunale. Più in dettaglio:

- è stato cancellato, all'interno del TUA ogni riferimento ai "rifiuti speciali assimilati", che sono ricompresi nella categoria dei "rifiuti urbani";
- è stata abrogata la lett. e) dell'art. 195, comma 2, TUA, che, come si è accennato, attribuisce allo Stato la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani;
- è stata abrogata la lett. g) dell'art. 198, comma 2, TUA, che demanda i Comuni l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui al già citato art. 195, comma 2, lettera e);
- sono state modificate o riscritte le definizioni incidenti sul pubblico servizio e sull'applicazione della connessa entrata (tassa o tariffa).

La totale cancellazione dell'assimilazione comunale comporta dunque che la stessa si possa operare solo ex lege (art. 183, comma 1, lett. b ter punto 2 del D. Lgs. 152/2006); pertanto si possono classificare quali urbani esclusivamente "i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L- quinquies".

Altra modifica è quella operata all'art. 184 bis del D. Lgs. 152/2000 dedicato ai sottoprodotti che si ricorda stabilisce che debba essere classificato come sottoprodotto e non rifiuto se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

Il comma 2 dell'art. 184-bis, oggetto di modifica, introduce l'obbligo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana agevolando, altresì, l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, dando priorità alle pratiche replicabili di simbiosi industriale, affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti.
Anche con riguardo agli *end of waste*, il D. Lgs. 116/2020 all'art. 1 c. 12, esclude, tra le attività di recupero funzionali all'effettuazione di processi di *end of waste*, le attività che costituiscono preparazione per il riutilizzo.
Il comma 5-bis aggiunto all'art. 184-ter prevede che la persona fisica o giuridica - che utilizza, per la prima volta, un materiale che ha cessato di essere considerato rifiuto e che non è stato immesso sul mercato o che utilizza o immette un materiale sul mercato per la prima volta dopo che cessa di essere considerato rifiuto - provvede affinché il materiale soddisfi i pertinenti requisiti ai sensi della normativa applicabile in materia di sostanze chimiche e prodotti collegati. Il nuovo comma 5-bis prevede, altresì, il rispetto delle condizioni previste al comma 1 dell'art. 184-ter, che devono essere soddisfatte prima che la normativa sulle sostanze chimiche e sui prodotti si applichi al materiale che ha cessato di essere considerato un rifiuto.
Si ricorda infine che l'art. 199 sul punto prevede che le Regioni comunichino tramite piattaforma telematica anche le capacità autorizzate, i rifiuti in ingresso e i quantitativi di materiali recuperati riferiti agli impianti *end of waste* autorizzati (articolo 199, comma 12, lett. f bis).
Le condizioni previste dal comma 1 dell'art. 184 ter si ricorda sono le seguenti:

a) la sostanza o l'oggetto sono destinati a essere utilizzati per scopi specifici;
b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Si ricorda infine che, in linea generale, l'art. 184 ter del D. Lgs. 152/2006 prevede, tra l'altro, che i criteri di end of waste "sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare".
In attuazione di tale disposizione sono stati emanati solo quattro regolamenti *end of waste*: il D.M. 14 febbraio 2013, n. 22 (che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS)), il D.M. 28 marzo 2018, n. 69 (che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso), il D.M. 15 maggio 2019, n. 62 (che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto da prodotti assorbenti per la persona (PAP) e da ultimo il recente decreto *end of waste* per carta e cartone e, infine il Decreto 31 marzo 2020, n. 78 recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuti della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso.
Sulle norme recate dall'art. 184 ter è utile segnalare l'art. 1, comma 19, del D.L. 32/2019, che ha riscritto la disciplina transitoria applicabile nelle more dell'emanazione dei criteri di *end of waste*.
Al fine di approfondire gli effetti di tale riscrittura, nella seduta del 31 luglio 2019, l'VIII Commissione (Ambiente) della Camera ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla normativa che regola la cessazione della qualifica di rifiuto («end of waste»). Nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine è stato più volte evidenziato come la norma introdotta dal D.L. 32/2019 non sia riuscita nell'intento di risolvere i problemi del settore. Anche la Conferenza delle regioni si è espressa criticamente, in proposito, nella seduta del 24 ottobre 2019. La disciplina transitoria in questione è stata successivamente riscritta dall'art. 14 bis del D.L. 101/2019, il quale ha altresì dettato ulteriori disposizioni in merito al controllo dei nuovi provvedimenti autorizzatori adottati nonché alle autorizzazioni in essere. Lo stesso articolo ha inoltre previsto, al fine di assicurare lo

svolgimento delle attività istruttorie concernenti l'adozione dei citati decreti specifici di *end of waste*, l'istituzione di un gruppo di lavoro presso il Ministero dell'Ambiente.
Si segnala altresì che, con la delibera 6 febbraio 2020 n. 67, sono state emanate, dal Sistema nazionale di protezione ambientale (SNPA), le linee guida per l'applicazione della nuova disciplina end of waste.
Infine il legislatore torna nuovamente a definire l'ambito applicativo dell'art. 185 con riferimento agli sfalci di potatura: viene espunta dalla lettera f) dell'art. 185, comma 1, il riferimento agli "sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico dei comuni".
Si disciplina il "deposito temporaneo prima della raccolta" e le condizioni previste per lo svolgimento di tale attività (art. 1, comma 14, del D. Lgs. 116/2020).
Si riscrive l'art. 188 dedicato alla "responsabilità della gestione dei rifiuti". Viene inoltre riscritta la disciplina della tracciabilità dei rifiuti, basata sul nuovo Registro elettronico nazionale (art. 1 ,comma 16, del D. Lgs. 116/2020) e modificata quella relativa ai registri di carico e scarico (art. 1, comma 18 del D. Lgs. 116/2020).
Per quanto qui rilevato si segnalano le modifiche all'art. 195 che hanno comportato da un lato il venir meno della competenza dello Stato in ordine alla definizione dei criteri quali e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani; si modifica l'art. 198, epurandolo da ogni riferimento ai rifiuti assimilati. Inoltre si stabilisce che i rifiuti urbani conferiti dalle utenze non domestiche al di fuori del servizio pubblico ai fini del recupero sono comunque computati ai fini del raggiungimento dei nuovi obiettivi nazionali di riciclaggio dei rifiuti urbani previsti all'art. 181.
Si segnala l'introduzione dell'art. 198 bis, con il quale si istituisce il nuovo "Programma nazionale per la gestione dei rifiuti" che il Ministero dell'Ambiente, con il supporto di ISPRA, dovrà adottare entro il 26 marzo 2020. La norma stabilisce i contenuti del Programma e fissa gli obiettivi da raggiungere e definisce i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome si attengono nell'elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti di cui all'art. 199 del D. Lgs. 152/2006.
Anche l'art. 199 dedicato alla Pianificazione Regionale viene modificato dal D. Lgs. 116/2020 precisando che l'approvazione dei piani "avviene tramite atto amministrativo" e viene ampliato il contenuto stesso della Pianificazione che oltre a quanto previsto già dalla norma si aggiunge l'obbligo di:

- descrivere le misure di prevenzione esistenti e di fissare ulteriori misure adeguate anche per la riduzione dei rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione, nella fabbricazione e nel consumo;
- prevedere le "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" (art. 199, comma 3 lett. r bis) e le "misure per contrastare e prevenire tutte le forme di dispersione di rifiuti e per rimuovere tutti i tipi di rifiuti dispersi "(art. 199, comma 3 lett. r ter).

Degna di nota è la riscrittura della lettera h) della norma che, prima della modifica prevedeva che il Piano Regionale dovesse stabilire "la promozione della gestione dei rifiuti per ambiti territoriali ottimali, attraverso strumenti quali un'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". A seguito della modifica apportata dal Decreto Legislativo 116/2020, la disposizione contenuta nella lettera h ora stabilisce che il Piano debba prevedere "per gli ambiti territoriali ottimali più meritevoli, un sistema di premialità tenuto conto delle risorse disponibili a legislazione vigente".

Inoltre, si segnala la modifica apportata alla lettera l dell'articolo 199, comma 3, che ora prevede che i criteri "per l'individuazione 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" devono essere inclusi nella Pianificazione Regionale e non sono più demandati alle Province.
Viene anche integrata la disciplina relativa alle misure per incrementare la raccolta differenziata, introducendo, in particolare, l'obbligo di raccolta differenziata per i rifiuti tessili entro il 1° gennaio 2022 (art. 205, comma 6 quater, del D.Lgs. 152/2006) nonché introdotto un nuovo articolo del Codice (Art. 205 bis "Regole per il calcolo degli obiettivi") volto a regolare il calcolo degli obiettivi di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti.
L'articolo 3 del D. Lgs. 116/2020 apporta una serie di modifiche alla disciplina degli imballaggi contenuta nel titolo II della parte IV del Codice dell'ambiente (D. Lgs. 152/2006).
Un primo gruppo di modifiche è mirato, in particolare, ad allineare le definizioni a quelle stabilite dalla direttiva sugli imballaggi (articolo 3, comma 1), oltre a intervenire sui criteri informatori dell'attività di gestione dei rifiuti di imballaggio (articolo 3, comma 3).
Viene inoltre riscritta la disciplina relativa al sistema sperimentale di restituzione di specifiche tipologie di imballaggi destinati all'uso alimentare, al fine di ampliarla a tutti gli imballaggi e di renderla permanente (art. 3, comma 4).
Sono altresì introdotte (art. 3, comma 5) disposizioni volte a recepire fedelmente le regole dettate dell'UE per calcolare il conseguimento degli obiettivi. Viene inoltre modificata la disciplina della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e i relativi obblighi della pubblica amministrazione.
Degna di nota, è la modifica dell'art. 238 del D. Lgs. 152/2006.
Attraverso una puntuale modifica all'articolo 238 vengono precisate le modalità per l'esclusione dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti da parte delle utenze non domestiche che producono rifiuti urbani e li conferiscono, per il recupero, al di fuori del servizio pubblico. Viene inoltre stabilito un obbligo delle utenze di scegliere, per periodi almeno quinquennali, se servirsi del servizio pubblico o ricorrere al mercato. La norma oggi prevede infatti che "Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183 comma 1, lettera b-ter punto 2, che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti; le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a due anni" (art. 238, comma 10, D.Lgs. 152/2006).

Legge 11 novembre 2014, n. 164 . Conversione in legge, con modificazioni del Dl 133/2014 ("Sblocca Italia")

Con l'art. 35 del Dl 133/2014 vengono indicate le seguenti misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio:

- Individuazione a livello nazionale della capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale al fine di garantire la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentendo di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitando il conferimento di rifiuti in discarica;
- Ricognizione dell'offerta esistente in termini di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata e individuazione del fabbisogno residuo;

realizzazione degli impianti necessari per l'integrale copertura del fabbisogno residuo così determinato;
- autorizzazione all'esercizio a saturazione del carico termico, per gli impianti di recupero energetico da rifiuti sia esistenti sia da realizzare, come previsto dall'articolo 237-sexies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, qualora sia stata valutata positivamente la compatibilità ambientale dell'impianto in tale assetto operativo, incluso il rispetto delle disposizioni sullo stato della qualità dell'aria di cui al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155;
- gli impianti di nuova realizzazione devono essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico "R1" di cui all'allegato C alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni.

Se si verificano queste ultime due condizioni e viene quindi effettuato un adeguamento autorizzativo, ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, non sussistono vincoli di bacino al trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico; nei suddetti impianti deve comunque essere assicurata priorità di accesso ai rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale fino al soddisfacimento del relativo fabbisogno e, solo per la disponibilità residua autorizzata, al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre Regioni.
In questi impianti di recupero energetico sono altresì ammessi, in via complementare, rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo nel pieno rispetto del principio di prossimità sancito dall'articolo 182-bis, comma 1, lettera b del D. Lgs. 152/2006 e delle norme generali che disciplinano la materia.
Nel caso in cui impianti di recupero energetico di rifiuti urbani localizzati in una Regione siano smaltiti rifiuti urbani prodotti in altre Regioni, i gestori degli impianti sono tenuti a versare alla Regione un contributo, determinato dalla medesima, nella misura massima di 20 euro per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato di provenienza extraregionale.

Tariffa puntuale

E' opportuno riferirsi al D.M. 20 aprile 2017 recante i «Criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati.» I cardini fondamentali della norma chiariscono che:
- le potestà regolamentare e di tariffazione restano saldamente in mano al singolo Comune (Art.li 6, 8, 10 del DM), come del resto previsto dalla Norma che istituisce la "tariffa Puntuale";
- la "misurazione" dei rifiuti conferiti ha influenza solo sulla parte destinata a coprire i "costi variabili" della Tariffa, fermi i criteri di determinazione per la parte destinata a coprire i "costi fissi" già previsti dal DPR 158/1999.

La disciplina citata va, inoltre, coordinata con le seguenti delibere pubblicate da ARERA il 31 ottobre 2019:
- delibera 363/2021/R/rif "APPROVAZIONE DEL METODO TARIFFARIO RIFIUTI (MTR-2) PER IL SECONDO PERIODO REGOLATORIO 2022-2025", che approva il "Metodo Tariffario per il servizio integrato di gestione dei Rifiuti" (MTR-2); tale provvedimento relativamente al riconoscimento dei costi cosiddetti "efficienti" è finalizzato, da un lato, a garantire veridicità, chiarezza, completezza e congruità delle informazioni e, dall'altro, coerenza tra corrispettivi applicati agli utenti e i costi "efficienti". Questi obiettivi costituiscono un'evoluzione rispetto ai contenuti e al contesto applicativo del dpr 158/1999, in quanto tendono ad assicurare nel

tempo una diversa composizione dei costi del servizio rifiuti e il contenimento della loro dinamica;

- delibera 444/2019/R/rif "Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati", che approva il "Testo Integrato in tema di Trasparenza nel servizio di gestione dei Rifiuti" (TITR). Con tale deliberazione l'Autorità, di fatto, ha concretamente avviato la definizione di elementi concernenti la qualità minima del servizio e le modalità per una sua puntuale comunicazione agli utenti. L'introduzione della tariffa puntuale costituisce un obiettivo prioritario da attuare anche attraverso introduzione di meccanismi volti ad incentivarne il ricorso da parte delle amministrazioni comunali.

La regolazione tariffaria nel settore rifiuti

La regolazione del ciclo di gestione dei rifiuti urbani è stata avviata a partire dall'entrata in vigore della delibera ARERA n. 443 del 31 ottobre 2019. Nel contesto più ampio della regolazione sui rifiuti, l'Autorità Nazionale ha determinato modifiche, ponendo al centro del sistema i cittadini (in quanto utenti del servizio/consumatori da tutelare e rendere sempre più consapevoli); allo stesso tempo l'ARERA ha fortemente orientato la propria attività regolatoria verso il superamento della frammentazione gestionale delle aziende e dato un impulso al pieno funzionamento degli Enti d'ambito e alle gestioni associate dei Comuni, in un'ottica di maggiore efficienza organizzativa ed economica (cit. IFEL). Le competenze dell'ARERA in materia di regolazione del metodo tariffario per il riconoscimento dei corrispettivi del servizio rifiuti attraverso la determinazione dei costi efficienti sono state peraltro confermate da tre sentenze del TAR Lombardia (Sentenze TAR Lombardia 01247/202, 01248/2020 e 01249/2020).

Dopo il c.d. primo metodo tariffario di cui alla citata Delibera 443/2019/R/rif, relativo al periodo 2018-2020, l'Autorità ha approvato la Deliberazione 363/2021/R/rif attualmente vigente regolante il metodo tariffario inerente il secondo periodo regolatorio, cioè il quadriennio 2022-2025.

Il metodo definisce il valore massimo del costo del servizio per i cittadini, sia esso riconosciuto tramite tariffazione o tramite TARI. In questo senso, senza entrare eccessivamente nell'analisi dell'articolazione del metodo, è da segnalare che questo incide dal punto di vista della valutazione di efficienza ed efficacia dell'affidamento, in particolar modo in caso di affidamento in house, in quanto costituisce tetto massimo ai ricavi del gestore.

A seguire si riporta un excursus del metodo "ordinario" con riferimento alla sola parte generale della Deliberazione ARERA.

Ai sensi delle disposizioni regolatorie ARERA, il perimetro gestionale assoggettato al metodo tariffario rifiuti (MTR) allegato alla delibera include, relativamente alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti simili, i seguenti servizi:

- lo spazzamento e il lavaggio delle strade;
- la raccolta e il trasporto dei rifiuti;
- il trattamento, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti;
- la gestione delle tariffe e il rapporto con gli utenti.

Sono altresì inclusi nel perimetro dei costi riconosciuti, quelli derivanti dalla raccolta dei rifiuti abbandonati su strade o aree pubbliche, su strade private soggette ad uso pubblico, su arenili e rive fluviali e lacuali, nonché aree cimiteriali.

L'Autorità definisce invece come esterne al ciclo integrato dei rifiuti urbani tutte quelle attività che non possono essere incluse nel perimetro sottoposto a regolazione, anche qualora siano state incluse nella concessione di affidamento del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti. A titolo esemplificativo ma non esaustivo, fra le attività esterne sono comprese in particolare:

- raccolta, trasporto e smaltimento amianto da utenze domestiche;

- derattizzazione;
- disinfestazione zanzare;
- spazzamento e sgombero della neve;
- cancellazione scritte vandaliche;
- defissione di manifesti abusivi;
- gestione dei servizi igienici pubblici;
- gestione del verde pubblico;
- manutenzione delle fontane.

Quanto ai soggetti interessati, ARERA ha fornito un chiarimento, tramite le FAQ pubblicate sul proprio portale web, precisando che «I soggetti tenuti a predisporre il piano economico finanziario (PEF) sono il gestore o i gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ivi inclusi i Comuni che gestiscono il servizio in economia. Qualora un servizio o una porzione dello stesso sia affidato ad uno o più gestori (ossia siano operativi più gestori nell'ambito del servizio integrato di gestione dei rifiuti), gli obblighi regolatori ricadono su tutti i gestori. Spetta all'Ente territorialmente competente verificare che tali soggetti siano identificabili come gestori del servizio, ovvero come soggetti effettivamente responsabili della gestione o, piuttosto, come meri prestatori d'opera)».

Nelle FAQ l'Autorità chiarisce che «ferme restando le disposizioni contrattuali che regolano i rapporti fra Enti territorialmente competenti e meri prestatori d'opera, questi ultimi non sono tenuti a predisporre il PEF ai sensi del metodo tariffario rifiuti (MTR).

La regolazione ARERA richiamata individua anche alcuni casi particolari:

- Caso di più gestori operativi nell'ambito del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e simili, ovvero dei singoli servizi che lo compongono, secondo quanto stabilito dalla normativa di settore: l'Ente territorialmente competente acquisisce, da ciascun soggetto affidatario, inclusi i comuni che gestiscono in economia, la parte di piano economico finanziario di competenza, nonché i dati e gli atti di pertinenza, al fine di ricomporre il piano economico finanziario da trasmettere all'Autorità dopo l'approvazione in sede locale (Comune).
- Caso dei prestatori d'opera: «Non sono soggetti all'obbligo di predisporre il citato piano i meri prestatori d'opera, ossia i soggetti che, secondo la normativa di settore, sono stabilmente esclusi dall'obbligo di predisporre una parte di piano economico finanziario.

Gli attori del processo di definizione e approvazione del PEF sono tre:

1. Il gestore del servizio: ha il compito di predisporre il PEF secondo quanto previsto dal MTR; deve quindi provvedere a rettificare le voci di costo, riclassificarle e allocarle secondo la metodologia stabilita dal MTR, nonché a corredare il Piano con una dichiarazione attestante la sua veridicità e una relazione che illustri il raccordo tra i dati riportati e i valori contabili.
2. L'Ente territorialmente competente (ETC): ha il compito di consolidare i PEF "grezzi" di ciascun gestore, di creare un PEF finale e di validarlo, verificando completezza, coerenza e congruità dei contenuti; per la validazione può avvalersi anche di un soggetto "dotato di adeguati profili di terzietà rispetto al gestore". L'ETC, inoltre «assume le pertinenti determinazioni e provvede a trasmettere all'Autorità la predisposizione del piano e i corrispettivi del servizio». Correlando quest'ultima espressione - non proprio lineare - con la clausola di salvaguardia, emerge con assoluta chiarezza il fatto che le "pertinenti determinazioni" dell'ETC corrispondono alla necessaria e usuale "approvazione" del PEF in sede locale, elemento imprescindibile e propedeutico alla determinazione delle tariffe applicabili. Si ricorda di nuovo che l'ETC è l'Ente di governo d'ambito (EGATO), se identificato dalla (non uniforme) normativa regionale e se operativo, mentre coincide con il Comune in

tutti i contesti nei quali gli EGATO non sono stati definiti o non sono ancora operativi (cioè non svolge nessuna delle funzioni attribuite all'Ente Territorialmente Competente).

3. L'ARERA: verifica la coerenza regolatoria della documentazione e dei dati ricevuti, riservandosi la facoltà di richiedere ulteriori informazioni; in caso di esito positivo procede con l'approvazione finale dei corrispettivi.

In ultimo, si ricorda che il gestore è inteso come il soggetto economico che ha in carico lo svolgimento dell'intero servizio rifiuti, o come l'insieme dei diversi soggetti che erogano singole parti del servizio, ivi inclusi i Comuni in caso di gestione in economia.

Titolo VI Aggiornamento Biennale 2024-2025 del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2)

Appare rilevante l'Allegato A alla deliberazione 363/2021/R/RIF, integrato e modificato dalla deliberazione 389/2023/R/RIF denominato "Aggiornamento biennale (2024-2025) del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2)".

In particolare, il Titolo VI del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio indica metodi e criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento.

Ai sensi dell'art. 21, gli strumenti di regolazione ai fini della fissazione dei criteri per la definizione delle suddette tariffe sono modulati in ragione di due determinanti.

La prima è il grado di integrazione del soggetto incaricato dalla gestione dei rifiuti, caratterizzabile come: a) gestore integrato o b) gestore non integrato.

La seconda, che viene valorizzata ove si sia in presenza di un gestore non integrato, è la valutazione del livello di efficacia dell'eventuale esistenza di pressione competitiva nel contribuire alla promozione di efficienza allocativa. L'esito porta all'individuazione di: a) impianti di chiusura del ciclo "minimi"; b) impianti di chiusura del ciclo "aggiuntivi".

Gli impianti "minimi" del tutto o in parte sono individuati alla luce delle caratteristiche dell'operatore che li gestisce e sono identificati con gli impianti di trattamento presenti sul territorio considerando che: a) offrano una capacità in un mercato caratterizzato da forte e stabile eccesso della domanda e da un limitato numero di operatori; b)soddisfino le seguenti condizioni alternative: avere una capacità impegnata per flussi garantiti da strumenti di programmazione o altri atti amministrativi o essere già stati individuati in sede di programmazione, sulla base di decisioni di soggetti competenti alla chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti.

Gli impianti "integrati" sono invece definiti all'art.2 come quelli gestiti dal cosiddetto Gestore integrato, ovvero "l'operatore incaricato di uno o più dei servizi a monte che compongono il ciclo dei rifiuti e di uno o più dei servizi a valle". Sempre all'articolo 2 vengono definiti anche gli impianti "aggiuntivi" come residuali rispetto agli impianti minimi e a quelli integrati.

Il comma 4 dell'art. 21 evidenzia le opzioni regolatorie per la fissazione dei criteri di accesso agli impianti, di cui di seguito una matrice riassuntiva.

	Tipi di filiera		Impianti di chiusura ciclo - integrati	Impianti di chiusura ciclo - minimi	Impianti di chiusura ciclo - aggiuntivi
Grado di integrazione	Gestore integrato		Regolazione tariffaria *tout court*, con incentivazione (tramite perequazione) in funzione della gerarchia		
	Gestore non integrato	Compostaggio/ digestione anaerobica		Regolazione tariffe/costi e perequazione, con incentivi a favore di chi conferisce	No regolazione tariffaria *tout court*, ma obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso
		Incenerimento *(con recupero energia - R1)*		Regolazione tariffe/costi e perequazione, con incentivi limitati a favore di chi conferisce	No regolazione tariffaria *tout court*, ma obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso
		Discarica/ Incenerimento *(senza recupero energia - D10)*		Regolazione tariffe/costi e perequazione, con disincentivi per chi conferisce	No regolazione tariffaria *tout court*, ma obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso e disincentivi per chi conferisce

Per gli impianti di chiusura del ciclo "integrati" è perciò prevista l'applicazione di una regolazione tariffaria tout court con un meccanismo di incentivazione tramite perequazione, che tiene conto della gerarchia dei rifiuti.
Per gli impianti di chiusura del ciclo "minimi" la normativa impone l'applicazione di una regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe caratterizzata da incentivazioni coerenti sempre con la menzionata gerarchia per la gestione dei rifiuti.
Per gli impianti di chiusura del ciclo "aggiuntivi", ARERA definisce l'assenza di una regolazione tariffaria tout court, ma prevede degli obblighi di trasparenza sulle condizioni, in particolare economiche, di accesso agli impianti, nonché disincentivi per chi conferisce in discarica o in impianti di incenerimento senza recupero di energia.

La normativa nazionale in materia di servizi pubblici di interesse generale

Il sistema dei servizi pubblici presenta una struttura complessa e articolata, contrassegnate negli ultimi anni da elementi di forte trasformazione, che in parte costituiscono una rimodulazione progressiva di quanto delineato, a livello di descrizione generale, dall'originaria disciplina organica contenuta nel D. Lgs. n. 267/2000 (TUEL), particolarmente negli articoli 112 e 113.
Il quadro normativo nazionale relativo ai modelli di gestione dei servizi pubblici locali deve essere analizzato considerando i due macro ambiti qualificatori della rilevanza economica e della mancanza della stessa, sulla base dei presupposti delineati dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 272/2004.
La pronunzia ha rivoluzionato il sistema normativo di riferimento per i servizi pubblici locali definito dal TUEL, affermando l'illegittimità costituzionale di una serie di elementi contenuti nella legge n. 326/2003, comportanti la "rimozione" di alcune disposizioni dell'art. 113 e dell'intero art. 113 bis del D. Lgs. n. 267/2000.

Posta l'illegittimità di un unico comma dell'art. 113, le restanti previsioni della medesima disposizione sono conservate, a fronte della specifica configurazione delle stesse come norme a tutela della concorrenza, in una prospettiva "dinamica", quindi sviluppabili dal legislatore statale.
A questo quadro si aggiunge l'approvazione del D. Lgs. 201/2022 entrato in vigore a fine 2022 recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".
Il disposto normativo è funzionale a dettare disposizioni comuni sui servizi di interesse economico generale con uno specifico focus sui servizi a rete, fra cui, appunto, il servizio di gestione dei rifiuti urbani.
Il Decreto abroga l'art. 34 del D.L. 179/2012 e ridefinisce l'iter funzionale all'affidamento dei servizi pubblici locali prevedendo, in particolare, per i servizi legislativamente previsti:

- La necessità per l'ente di definire la modalità di affidamento fra quelle previste dal decreto, ovvero affidamento con procedura di gara, partneriato pubblico privato ("società mista"), affidamento in house e motivarne la scelta;
- In caso di affidamento in house, seguire l'iter di cui all'art. 17 del decreto che di seguito si riporta:
    1. *Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016.*
    2. *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.*
    3. *Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'art. 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.*
    4. *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 piano 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.*

5. *L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.*

Normativa di riferimento di livello regionale

Successivamente all'emanazione del Codice Ambientale, la materia dei rifiuti nella Regione Campania è stata inizialmente disciplinata con la legge regionale n. 4 del 28 marzo 2007 (Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati), norma che tuttavia, pur oggetto di diversi interventi correttivi, è rimasta sostanzialmente inattuata.
La vigente disciplina regionale sui rifiuti è rappresentata dalla Legge Regionale 26 maggio 2016 n. 14 (pubblicata sul BURC n. 33 del 26 maggio 2016), intitolata "*Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti*", con la quale sono state abrogate la Legge Regionale 28 marzo 2007 n. 4 (Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) e le altre norme in materia di gestione di rifiuti incompatibili con la nuova legge approvata.
La Legge regionale è composta da 52 articoli, suddivisi in 6 Titoli, con l'obiettivo di realizzare un sistema organico che riguardi ogni aspetto della gestione dei rifiuti, ponendo un'attenzione particolare al tema dell'economia circolare e dei suoi corollari.
La norma disciplina l'assetto delle competenze della Regione, dei Comuni, degli ATO e dei sub ambiti distrettuali (SAD), definendo un sistema completo di pianificazione, anche attraverso la regolazione del periodo transitorio e delle problematiche connesse all'occupazione dei lavoratori dei Consorzi di Bacino e dei gestori del servizio.
I sei Titoli che compongono la Legge regionale trattano i seguenti aspetti:

- Il primo titolo è dedicato ai principi e finalità (artt. 1-7);
- Il secondo è dedicato all'assetto delle competenze e alla governance (artt. 8-10);
- Il terzo titolo è dedicato alla pianificazione (art. 11-15);
- Il quarto è dedicato alle azioni regionali (artt. 16-22);
- il quinto titolo è dedicato alla gestione del ciclo dei rifiuti urbani (art. 23-39);
- il sesto è infine dedicato al regime transitorio relativo ai contratti di servizio, alla continuità occupazionale degli addetti ai servizi di igiene urbana, clausole sociali finalizzare a garantire l'occupazione, alla ricollocazione dei dipendenti dei consorzi di bacino e programma straordinario per incrementare la raccolta differenziata e per la bonifica e il risanamento ambientale dei siti incontaminati (artt. 40-52).

La pianificazione regionale si articola sui seguenti due livelli:

1. Piano regionale dei rifiuti (art.11 della L.R.C.), di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 152/2006 che si compone:
   a) Piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani (PRGRU);
   b) Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali (PRGRS);
   c) Piano regionale per la bonifica delle aree inquinate (PRB);
2. Piano d'ambito (art.34 della L.R.C.) che costituisce, in attuazione del PRGRU, lo strumento per il governo delle attività di gestione necessarie per lo svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Il vigente Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU), disciplinato dal Titolo IV della L.R.C. 14/2016, è stato approvato dal Consiglio Regionale nella seduta del 16/12/2016 ed è entrato in vigore 30 giorni dopo la pubblicazione sul BURC, avvenuta sul numero 88 del 21/12/2016. Il predetto Piano con Delibera di Giunta Regionale n. 375 del 25.07.2024 è stato aggiornato.

AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE AVELLINO

Da un punto di vista istituzionale la LR 14/2016, all'art.23, determina una ripartizione del territorio regionale in sette Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), uno per ogni provincia e tre per la città metropolitana di Napoli al fine di tener conto delle specificità territoriali, dell'efficienza gestionale e di una migliore qualità dei servizi.

L'art. 25, c. 2 della Legge regionale individua nell'Ente d'Ambito di Avellino (EdA AV) il soggetto di governo dell'ATO AV.

Per quel che qui rileva, si ricorda che l'art. 26 della predetta legge dispone che il singolo Ente d'ambito:

a. *predispone, adotta, approva ed aggiorna il Piano d'Ambito entro 60 giorni dalla sua costituzione in coerenza con gli indirizzi emanati dalla Regione e con le previsioni del PRGRU;*
b) *[…]*
c) *individua il soggetto gestore del servizio di gestione integrata dei rifiuti all'interno dell'ATO o di ciascun Sub Ambito Distrettuale e affida il servizio, ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 152/2006, utilizzando per la predisposizione degli atti di gara necessari le linee guida e gli schemi tipo predisposti dalla Regione in conformità alle norme vigenti;*
d) *definisce i livelli qualitativi e quantitativi delle prestazioni e ne indica i relativi standard;*

La L.R. 7 agosto 2023, n.19, ha modificato la L.R. 14/2016 contingentando i tempi per procedere all'affidamento dei servizi di igiene urbana.

In particolare l'art. 26 bis, così come introdotto dalla L.R. 19/2023 prevede che:

1. *Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni, gli EdA individuano le forme di gestione dei servizi e le dotazioni essenziali per la loro gestione, ai sensi del comma 1 dell'articolo 21 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), con riferimento al bacino dell'ATO o di ciascun SAD, articolati anche per singoli segmenti del ciclo dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 152/2006 e dell'articolo 14 del decreto legislativo 201/2022.*
2. *Entro i successivi centocinquanta giorni, gli EdA deliberano l'affidamento dei servizi in conformità alle forme di gestione individuate e provvedono alla stipula dei contratti di servizio nel rispetto dei termini previsti dalle norme vigenti ove trattasi di gestione in house.*
7. *Ove le deliberazioni che individuano la forma di gestione di cui al comma 1 prevedono, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 201/2022, l'affidamento a società in house, partecipate dai Comuni, a totale capitale pubblico, di nuova costituzione o già esistenti, gli EdA le trasmettono tempestivamente ai Comuni, che, entro novanta giorni dalla ricezione, approvano gli atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione, come definiti dagli EdA, nel rispetto del decreto legislativo 152/2006, dell'articolo 3 bis, comma 1bis, del decreto legge 138/2011, del decreto legislativo 17 5/2016 e del decreto legislativo 201/2022, per garantire il rispetto dei termini di cui al comma 2.*
8. *Ove le deliberazioni che individuano la forma di gestione di cui al comma 1 prevedono, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 201/2022, l'affidamento a società in house attraverso il subentro dei Comuni nella titolarità delle quote di partecipazione al capitale sociale delle società provinciali, istituite ai sensi del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urge nti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, gli EdA le trasmettono*

tempestivamente alla Città metropolitana o alle Province, che, entro trenta giorni dalla ricezione, dispongono la eventuale cessione delle quote richieste ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 175/2016 comunicandolo agli EdA. Entro i successivi sessanta giorni, i Comuni approvano gli atti deliberativi di acquisizione della partecipazione come definiti dagli EdA, nel rispetto del decreto legislativo 152/2006, dell'articolo 3 bis, comma 1bis, del decreto legge 138/2011, del decreto legislativo 175/2016 e del decreto legislativo 201/2022, per garantire il rispetto dei termini di cui al comma

9. *Gli EdA, nei casi di cui ai commi 6, 7 e 8, approvano gli schemi di Statuto delle nuove società prevedendo le modalità di ripartizione e acquisizione delle quote da parte dei Comuni, anche in modalità progressiva, in base alla popolazione degli enti partecipanti, ai sensi del comma 8 dell'articolo 25 della presente legge, entro lo stesso termine previsto dal comma 1 per l'individuazione delle forme di gestione.*
10. *Entro i termini stabiliti dagli EdA con le delibere di cui al comma 1, la Città metropolitana e le Province assicurano gli adempimenti di cui all'articolo 40, comma 3 della presente legge.*
11. *Decorsi uno o più termini previsti dal presente articolo, la Regione esercita nei confronti degli Eda, dei Comuni convenzionati in SAD, della Città metropolitana, delle Province e dei Comuni inadempienti, i poteri sostitutivi ai sensi degli articoli 39 e 40, comma 3, della presente legge*

I modelli di gestione nel Codice dei contratti pubblici del 2016 (D. Lgs. n. 50/2016) e nel Codice dei Contratti del 2023 (d. lgs. 36/2023).

Il Codice dei contratti pubblici del 2016 (D. Lgs. n. 50/2016) ha recepito del Direttive 23/2014/Ue e 24/2014/Ue, disciplinando:

a) il modulo dell'in house, in termini pienamente coerenti con le disposizioni comunitarie (art. 5 e art. 192, integrati per le società partecipate dall'art. 16 del D. Lgs. n. 175/2016);
b) le regole per l'affidamento di concessioni, con norme più articolate riferite anche alle concessioni di servizi (artt. 164-178);
c) alcuni modelli innovativi per definire i rapporti di partenariato pubblico-privato (artt. 179-191, integrati per le società miste dall'art. 17 del D. Lgs. n. 175/2016).

L'articolo 5 (riportato nelle regole per i contratti esclusi dall'ambito applicativo del D. Lgs. n. 50/2016) ha disciplinato per la prima volta nell'ordinamento nazionale il modulo dell'affidamento in house, non limitandosi, tuttavia, alla sua previsione con rinvio al quadro comunitario, ma specificandone la strutturazione fondata sui due elementi costitutivi, enucleati dalla Corte di Giustizia CE con la sentenza 8 novembre 1999 sulla causa C-107/1998, tra Teckal S.r.l. e Comune di Viano, nota come "sentenza Teckal".

La disposizione recepiva nel comma 1 il quadro sistemico derivante dalla giurisprudenza comunitaria evolutiva e dalle direttive, stabilendo che una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica (partecipata) un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;

- nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Il requisito del controllo analogo era esplicato secondo le linee consolidate nella giurisprudenza comunitaria, trasposte nel comma 2, il quale prevedeva che un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

Il dimensionamento della possibile partecipazione dei privati alla compagine societaria di un'affidataria in house non è stato precisato in termini specifici dalla norma del Codice dei contratti pubblici ma si è limitata a un rinvio al quadro normativo già esistente.

L'ultimo periodo del comma 2 delineava in modo preciso l'opzione interorganizzativa componibile dall'ente locale socio, stabilendo che il controllo analogo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore.

La disciplina codificava anche la situazione in cui l'organismo affidatario in house sia partecipato da più enti, anche con quote minoritarie, determinando la sussistenza del controllo analogo quando questo sia esercitato in forma congiunta. Il comma 4 dell'art. 5 stabiliva infatti che un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore può aggiudicare un appalto pubblico o una concessione senza applicare il D. Lgs. n. 50/2016 qualora ricorrano le condizioni per l'affidamento in house (controllo analogo e attività prevalente), anche in caso di controllo congiunto.

Le amministrazioni (o anche gli enti aggiudicatori) esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni (art. 5, comma 4 del Codice):

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

La traduzione operativa delle condizioni per l'esercizio del controllo analogo congiunto deve essere modulata su almeno tre piani:

a. nelle relazioni di base tra gli enti, generalmente strutturate nelle convenzioni per le gestioni associate dei servizi, con definizione di modelli interoperativi per regolare le decisioni e l'effettivo esercizio del controllo analogo;
b. negli statuti societari, mediante la definizione di clausole che garantiscano per le decisioni strategiche maggioranze qualificate (nelle s.p.a.) o addirittura differenziazione dei diritti di voto (nelle s.r.l.);
c. in eventuali patti parasociali, regolatori del sindacato di voto.

Rispetto al secondo elemento costitutivo dell'in house, il comma 1 dell'art. 5 recepiva completamente la rilevante novità definita dalle Direttive 2014/23/Ue e 2014/24/Ue, stabilendo che l'attività dell'organismo affidatario in house è considerata prevalente quando oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice "affidante". Anche il requisito dell'attività prevalente è quindi

codificato nei termini consolidati dall'ordinamento comunitario, ma la norma presenta un'innovazione, stabilendo per la prima volta una percentuale minima (80%) di attività che deve essere necessariamente svolta dalla società nei confronti degli enti locali affidanti. Peraltro, tale attività deve sostanziarsi necessariamente in servizi coerenti con l'oggetto sociale e la finalizzazione della società stessa, non potendo, ad esempio, una società costituita per la gestione di servizi pubblici locali risultare affidataria e svolgere servizi strumentali o produrre servizi verso terzi in termini quantitativi superiori al limite previsto (meno del 20%).
La metodologia per determinare la percentuale delle attività "prevalenti" era disciplinata dal comma 7 dello stesso art. 5, il quale prevedeva che si debba prendere in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione. I requisiti richiesti per l'in house dalle norme contenute nell'art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016 sono configurate per tutte le tipologie di soggetti con i quali l'amministrazione pubblica definisce una relazione in termini di affidamento diretto in chiave interorganica, risultando pertanto applicabile anche a modello non di tipo societario, come ad es. le fondazioni. Tuttavia, la norma non interviene sulla disciplina di particolari modelli operativi (come le aziende speciali), connotandosi pertanto come una delle differenti soluzioni possibili per l'affidamento di servizi (senza distinzione in chiave di rilevanza economica o meno).
Inoltre il D. Lgs. n. 50/2016 stabiliva che se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile (articolo 5, comma 8).
Da rilevare inoltre come l'art. 192 del D. Lgs. 50/2016, ricalcando e integrando quando già previsto dall'art. 34 de D. L. 179/2012 prevedeva e precisava che gli affidamenti diretti c.d. in house providing devono essere sviluppati seguendo un iter specifico:

1. E' istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 35.
2. Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.
3. Sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in formato *open data*, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei

contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162.

Come si evince chiaramente, il comma 2 prevedeva che l'amministrazione dimostrasse i motivi che avevano condotto alla scelta dell'in house providing rispetto alla scelta di procedere con un affidamento al mercato in una logica di concorrenza nel o per il mercato evidenziando l'efficienza e l'economicità gestionale che emergono dall'offerta della propria società/proprio organismo in house providing.

Da segnalare come l'art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012 risulta abrogato dal Decreto Legislativo 201/2022 e l'art. 192 e l'art. 5 del D. Lgs. 50/2016 sono stati abrogati e non risultano più efficaci dall'avvio di efficacia del D. Lgs. 36/2023, cioè il 1° luglio 2023, meglio esposto in seguito.

Comunque, si è ritenuto opportuno di seguito fornire un'illustrazione degli ulteriori elementi normativi connessi all'abrogato D. Lgs. 50/2016.

In tal senso e nell'ambito del quadro normativo del D. Lgs. 50/2016, l'Autorità Nazione Anticorruzione aveva avviato le attività finalizzare all'adozione delle Linee Guida recanti "Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto lavori, servizi o fornitura disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'art. 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n.50 e s.m.i.".

Le linee guida sono state adottate ai sensi dell'articolo 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici e si erano poste l'obiettivo di fornire indicazioni utili alle stazioni appaltanti per la formulazione della motivazione richiesta dall'articolo 192, comma 2, dell'abrogato D. Lgs. 50/2016 nel caso di affidamento diretto ad organismi in house.

Lo scopo era stato quello di fornire indicazioni pratiche per orientare l'azione degli enti interessati verso comportamenti conformi alla normativa ed uniformi, favorendo la diffusione di best-practice.

L'ANAC pone quale elemento di riferimento per la valutazione sulla congruità, oltre ai prezzi di riferimento ANAC e/o bandi CONSIP, anche prezzi medi di aggiudicazione risultanti da gare bandite analoghe tenendo conto di tutti i costi necessari (costo del personale, delle materie di consumo, costi generali imputabili, etc.), sottolineando che le informazioni utili in relazione ai prezzi praticati o ai costi possono essere acquisite anche attraverso ricerche di mercato oppure attraverso la richiesta di specifici preventivi.

Sul punto l'Antitrust si è limitata ad affermare che le consultazioni di mercato sono uno strumento efficace per verificare la convenienza economica di un affidamento in house rispetto all'espletamento di una procedura competitiva evidenziando la necessità dell'utilizzo di adeguati benchmark per valutare la congruità economica dell'offerta, tenendo conto della performance della società rispetto a quella dell'impresa media del settore gestita in modo efficiente.

Sullo schema di Linee Guida, è intervenuto il parere del Consiglio di Stato n.1614/2021 del 7 ottobre 2021.

Di assoluto rilievo quanto affermato dai magistrati amministrativi che partendo dal presupposto che le linee guida in questione costituiscono "un atto privo di efficacia normativa vincolante, che nasce da un'iniziativa discrezionale dell'Autorità", con un ragionamento rispetto allo stato di fatto nonché sui possibili sviluppi normativi, anche in relazione alla fase di attuazione del PNRR, hanno ritenuto di dover sospendere la pronuncia, in attesa degli approfondimenti a cura di ANAC indicati nel provvedimento stesso del Consiglio di Stato. I giudici evidenziano come l'articolo 10 (rubricato "Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici") del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, ha ampliato l'area applicativa del ricorso all'in house providing; il comma 3 del medesimo articolo, modificato dalla legge di conversione n. 108 del 2021, reca poi una disciplina ad hoc della motivazione del ricorso alla formula del in house in deroga al mercato, di cui all'art. 192, comma 2.

Degno di nota, inoltre, il passaggio nel quale i giudici amministrativi ricordano che la materia è stata oggetto di numerose pronunce del Consiglio (da ultimo, Sez. I, n. 1374 del 3 agosto 2021, e n. 1389

del 7 maggio 2019, nonché Sez. III, n. 1385 del 25 febbraio 2020), che hanno sempre ribadito come la società in house sia equiparabile ad un "ufficio interno" dell'ente pubblico che l'ha costituita, sicché non sussiste tra l'ente e la società un rapporto di alterità sostanziale, ma solo formale, ed è questa caratteristica l'unica a giustificare l'affidamento diretto, senza previa gara, di un appalto o di una concessione.
I Giudici ricordano anche che sulla questione sono recentemente intervenute, come è noto, anche la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte costituzionale.
La Corte di giustizia (Sezione IX, ord. 6 febbraio 2020, C-89/19, C-90/19, C-91/19 – Rieco S.p.A.) ha ritenuto conforme al diritto dell'Unione l'art. 192 del codice dei contratti pubblici, che subordina la conclusione di un "contratto in house" all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna, demandando in sostanza allo Stato membro la definizione di un punto di equilibrio tra i due valori da bilanciare (quello della libera autorganizzazione delle pubbliche amministrazioni con quello della concorrenza e del mercato), senza fornire indicazioni più concrete e specifiche.
Le citate riflessioni inducono, quindi, il Consiglio di Stato "prima di procedere all'analisi delle linee guida e delle diverse, spesso complesse e delicate, problematiche ivi affrontate, a demandare preliminarmente a codesta Autorità un ulteriore approfondimento sui sopra evidenziati profili di impatto operativo, nel contesto di attuazione del PNRR, acquisendo eventualmente anche l'avviso sulle prossime prospettive *de iure condendo* del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e della Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi."
Stante la natura non definitiva delle Linee e la sospensione di parere del Consiglio di Stato già richiamata nella redazione del presente documento non è stato preso in considerazione quanto proposto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con la proposta Linee Guida recanti "Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto lavori, servizi o fornitura disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'art. 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n.50 e s.m.i.".
Come evidenziato, il D. Lgs. 36/2023 ha abrogato l'articolazione normativa del D. Lgs. 50/2016 semplificando l'assetto relativo agli affidamenti in house providing. Infatti, nel nuovo Codice dei Contratti pubblici la regolazione dell'in house providing è stata molto ridotta evitando rischi di c.d. "gold plating".
L'articolo riguardante l'in house è l'articolo 7 in materia di autoproduzione di servizi che al comma 2 richiama gli obblighi di motivazione analitica e che tuttavia con riferimento ai servizi a rete,quindi il servizio di gestione dei rifiuti urbani, rimanda al D. Lgs. 201/2022 come fonte normativa di affidamento in caso di house.

Indicatori di riferimento e schemi di atto

Di seguito si identificano gli indicatori e gli schemi di atto pubblicati sul portale ANAC – Autorità nazionale anticorruzione ex artt. 7 e 8 del d.lgs. n. 201/2022 applicabili al servizio in oggetto

Costi di riferimento

- Deliberazione ARERA 3 agosto 2021, 363/2021/R/rif, recante "Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022- 2025";
- Deliberazione ARERA 3 agosto 2023, 389/2023/R/rif, recante "Aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2)";

- Deliberazione 24 gennaio 2023, 7/2024/R/rif, recante “Ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato, Sezione Seconda, nn.10548, 10550, 10734, 10775 del 2023, in materia di regolazione tariffaria degli impianti di trattamento di rifiuti, di cui alla deliberazione dell’Autorità 363/2021/R/rif., e ulteriori disposizioni attuative”;
- D.P.C.M. 11 dicembre 2020 recante “Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio smaltimento rifiuti” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale, 29 gennaio 2021, n. 23, Supplemento Ordinario n. 6);
- Aggiornamento del 12 gennaio 2024 delle “Linee guida interpretative per l’applicazione del comma 653 dell’art. 1 della Legge n. 147 del 2013 e relativo utilizzo in base alla Delibera ARERA 3 agosto 2021, n. 363 e successive integrazioni e modificazioni”, pubblicato dal Dipartimento delle Finanze.

Schema tipo di piano economico finanziario

- Determina ARERA 4 novembre 2021, 2/2021 - DRIF, recante “Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria e delle modalità operative per la relativa trasmissione all’Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti approvata con la deliberazione 363/2021/R/rif (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”;
- Determina ARERA 22 aprile 2022, 1/2022 - DRIF, recante “Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria e delle modalità operative per la relativa trasmissione all’Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria di accesso agli impianti di trattamento approvata con la deliberazione 363/2021/R/RIF (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”;
- Determina ARERA 6 novembre 2023, 1/2023 - DTAC, recante “Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti l’aggiornamento della proposta tariffaria per il biennio 2024-2025 e delle modalità operative per la relativa trasmissione all’Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti, ai sensi delle deliberazioni 363/2021/R/rif e 389/2023/R/rif”;
- Determinazione 16 aprile 2024, n. 2/DTAC/2024 "Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria per il biennio 2024-2025 e delle modalità operative per la relativa trasmissione all'Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria di accesso agli impianti di trattamento, ai sensi delle deliberazioni 363/2021/R/rif, 7/2024/R/rif e 72/2024/R/rif "

Indicatori e sui livelli minimi di qualità dei servizi

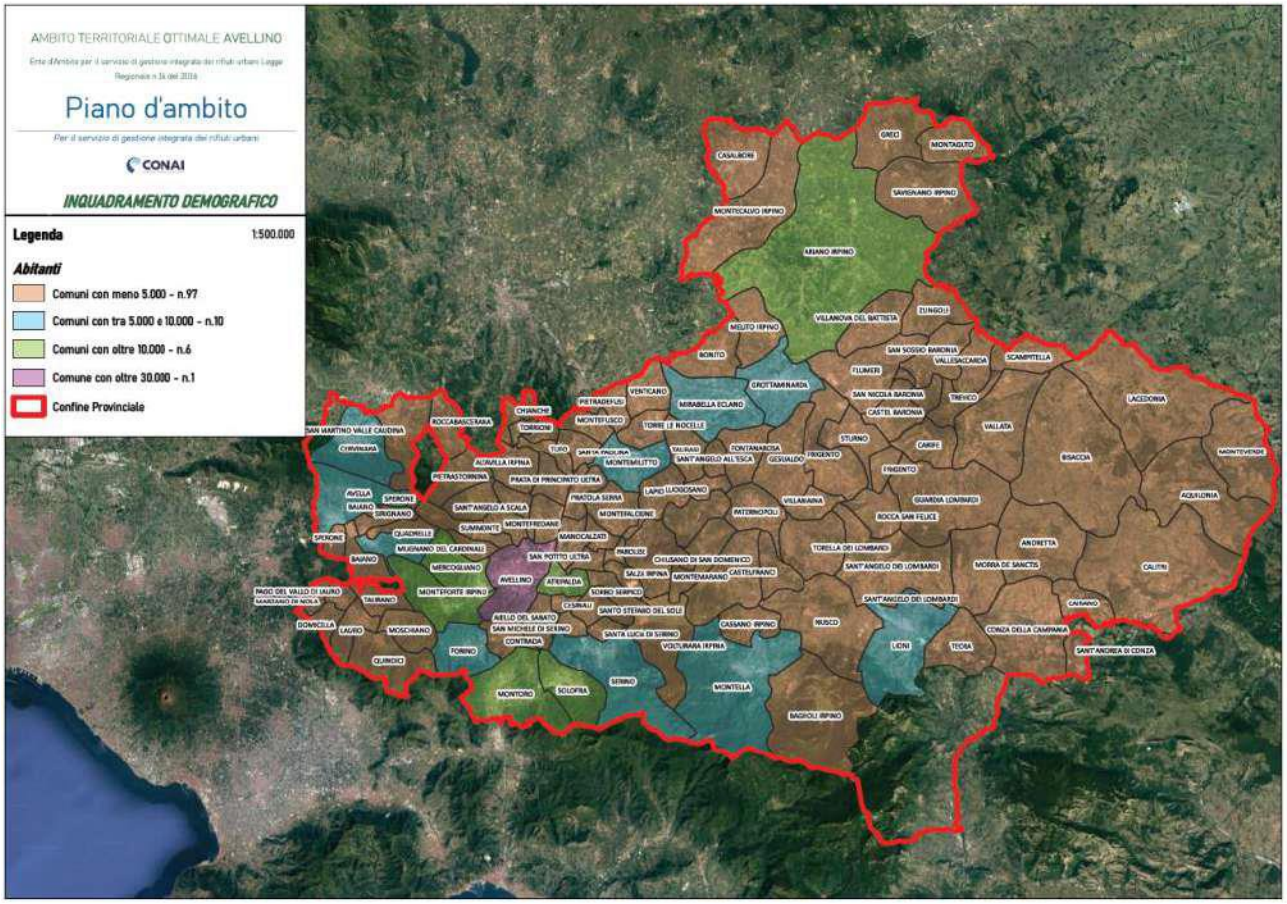
- Deliberazione ARERA 18 gennaio 2022, 15/2022/R/rif, recante “Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani”.

Schema di contratto tipo

- Deliberazione ARERA 3 agosto 2023, 385/2023/R/rif. recante “Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani”.
- Delibera 03 agosto 2023 385/2023/R/rif "Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani " con l’allegato A dello Schema di contratto.

SEZIONE B – DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

Il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è un servizio pubblico locale, ai sensi del d.lgs. n. 201/2022, erogato dall'Ente d'Ambito al fine di assicurare ai cittadini l'accesso universale alle attività che rientrano nel ciclo dei rifiuti.
Nella seguente figura si inquadra il territorio in oggetto nel contesto del complesso dell'ATO di Avellino



B.1 - Caratteristiche del servizio

L'Ambito Territoriale Ottimale di Avellino, Ente d'Ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani per 114 comuni della provincia di Avellino, opera in qualità di ente di governo dell'Area Omogenea ai sensi della Legge Regionale n. 14/2016.
Ai fini della pianificazione d'ambito, si segnala la Delibera di Giunta Regionale n. 796 del 19.12.2017 con la quale sono state approvate le "Linee Guida per l'elaborazione dei piani d'ambito", che, in particolare, stabiliscono che la pianificazione debba essere suddivisa nelle seguenti sei sezioni:

- ✓ Fase 0. Articolazione in aree omogenee (SAD)
- ✓ Fase 1. Inquadramento demografico, territoriale e socio-economico
- ✓ Fase 2. Ricognizione dello stato di fatto del servizio
- ✓ Fase 3. Individuazione delle criticità
- ✓ Fase 4. Pianificazione degli interventi
- ✓ Fase 5. Pianificazione economico-finanziaria.

Sotto il profilo pianificatorio, il servizio in oggetto si colloca all'interno:

- del Programma Nazionale di Gestione dei rifiuti approvato dal Ministero per la transizione ecologica con DM n. 257 del 24/06/2022;
- del Piano Regionale di gestione dei rifiuti urbani approvato con la Deliberazione G.R. n. 685 del 6 dicembre 2016, pubblicata sul B.U.R.C. n. 85 del 12 dicembre 2016, e da ultimo modificato con Deliberazione G.R. n. 375 del 25.07.2024;
- delle Linee Guida in materia di affidamento del servizio rifiuti adottate dalla Regione ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. i) della L.R. 26.5.2016, n. 14, per quanto applicabili;
- del Piano d'Ambito Territoriale adottato dall'EdA Avellino con deliberazione del Consiglio d'ambito n. 31 del 24.08.2023.

Il Piano d'Ambito territoriale dell'ATO Avellino, redatto in conformità all'art. 34 della L.R.C. n. 14 del 2016 e alle Linee Guida di cui al DGR n. 796 del 19/12/2017, ha seguito il seguente iter:

- con Delibera del CdA n.10 del 21 dicembre 2018, si è preso atto delle linee d'indirizzo per procedere alla stesura del Piano d'Ambito Territoriale, con le quali sinteticamente è stato descritto il sistema delle raccolte, del trattamento dei materiali raccolti, della disponibilità degli impianti e della loro localizzazione sul territorio;
- con Delibera n.18 del 17 dicembre 2019 l'EdA Avellino ha adottato lo STUDIO DI FATTIBILITA' TECNICA – ECONOMICA del Piano d'Ambito;
- con Delibera n. 6 del 2 luglio 2021 si è adottato il *Piano d'Ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ai sensi dell'art. 34 comma 7 della Legge Regionale 26 maggio 2016, n. 14 "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare"*;
- con nota prot. 85931 del 25 ottobre 2022, il Comune di Avellino ha chiesto di costituirsi in Sub Ambito Distrettuale ai sensi dell'art. 24 comma 6 della L.R. n. 14/2016, in attuazione della delibera di G.C. n. 280 del 24.10.2022. Alla luce di tale richiesta, dopo il previsto iter, con PEC del 26 aprile 2023 il comune di Avellino ha trasmesso la Delibera di Consiglio Comunale n. 208 del 23.12.2022 di costituzione in Sub Ambito Distrettuale. La costituzione del SAD Capoluogo ha modificato l'assetto territoriale, funzionale e gestionale dell'ATO Avellino, rendendo necessaria la modifica per l'aggiornamento del Piano d'Ambito adottato nel 2021 con delibera di Consiglio d'ambito n. 6;
- con Delibera del Consiglio d'Ambito n. 31 del 24.08.2023 è stato adottato il Piano d'Ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani aggiornato;
- il 29 maggio u.s. è stato dato l'avvio alla fase di consultazione pubblica ai sensi dell'art. 14 del Dlgs 152/2006 nell'ambito della Procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) integrata con la Valutazione di Incidenza (VIncA) del "Piano d'ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani".

La documentazione costituente Piano d'Ambito è visionabile al seguente indirizzo web:
https://www.halleyweb.com/atoavellino/po/mostra_news.php?id=22&area=H

Il Piano d'Ambito redatto a Maggio 2021 con il supporto tecnico di CONAI ed adottato dalla giusta Deliberazione n. 6 del 02.07.2021 del Consiglio d'Ambito, prevedeva la gestione integrata dei rifiuti per tutti i 114 comuni appartenenti all'ATO con l'inclusione del Comune di Avellino.
Successivamente con delibera di Consiglio d'Ambito n.17 del 05.12.2022 l'Ente d'Ambito (EDA) ha deliberato la richiesta avanzata dal Comune capoluogo di distaccarsi dagli altri Comuni, per costituirsi in SAD, e svolgere i servizi di raccolta, trasporto rifiuti, spazzamento e complementari in autonomia.

AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE AVELLINO

Il nuovo assetto funzionale e gestionale dell'ATO, ha reso necessario aggiornare il Piano d'Ambito e, pur non essendo l'EdA Avellino frazionato, per comodità di lettura, nell'aggiornamento del Piano si è suddiviso il territorio in due aree denominate:

- ATO AVELLINO afferenti 113 Comuni;
- SAD CAPOLUOGO per il Comune di Avellino.

Il Piano analizza e descrive le scelte progettuali e gli obiettivi da raggiungere e prevede quale modello di raccolta più efficiente per raggiungere gli obiettivi previsti dalla legge il sistema "porta a porta", prevedendo l'utilizzo di contenitori e frequenze di raccolta, minime, variabili a seconda della specificità del territorio, oltre al conferimento presso centri di raccolta sovracomunali. All'interno di ogni comune le speficità locali possono comportare una modulazione e ridefinizione dei servizi in funzione dei diversi contesti urbani. Al fine di chiudere il ciclo della gestione integrata dei rifiuti urbani, consentendo le migliori performance sotto il profilo economico, ambientale e di controllo, sono stati previsti anche la realizzazione/riammodernamento e gestione degli impianti pubblici per il trattamento della frazioni di rifiuto provenienti da RD (quali: impianto per la valorizzazione della carta e cartone, del multimateriale leggero e della frazione organica) e della frazione residuale (impianto STIR e discarica per rifiuti non pericolosi). E' stato, inoltre, previsto il servizio di spazzamento delle strade urbane e la realizzazione dei Centri di Riuso.

Il Servizio, a grandi linee, consiste nelle seguenti prestazioni:

- raccolta e trasporto di rifiuti solidi urbani, differenziati e non differenziati per le seguenti tipologie: raccolta differenziata del secco residuo, raccolta differenziata della frazione organica, raccolta differenziata di carta e cartone e imballaggi in carta, raccolta differenziata del multimateriale (imballaggi in plastica e lattine), raccolta differenziata di vetro e imballaggi in vetro, raccolta domiciliare su chiamata dei rifiuti ingombranti e dei RAEE;
- raccolta differenziata presso i centri di raccolta;
- movimentazione dei rifiuti dai centri di raccolta verso gli impianti di trattamento e smaltimento;
- servizio di raccolta e trasporto per rifiuti solidi urbani pericolosi (RUP), medicinali scaduti e pile presso gli esercenti di categoria;
- gestione dei centri di raccolta;
- servizio di spazzamento e lavaggio stradale,
- Impianti di primo livello
  - ✓ STIR – Avellino -esistente;
  - ✓ Impianto di selezione imballaggi – Montella – esistente;
  - ✓ Impianto di compostaggio – Teora – esistente;
  - ✓ Discarica – Savignano – esistente;
  - ✓ Impianto di compostaggio – Chianche – da realizzarsi;
  - ✓ Impianto di selezione - Montella -da realizzarsi;
  - ✓ Impianto trattamento rifiuti ingombranti – STIR Avellino – da realizzarsi;
  - ✓ Impianto Trattamento terre di spazzamento – da realizzarsi previsione lungo periodo;
  - ✓ Impianto di trattamento assorbenti per la persona - da realizzarsi previsione lungo periodo.
- Impianto di secondo livello:
  - ✓ Centro Servizi / Trasferenze
  - ✓ Centri Comunali di Raccolta (C.C.R.)
  - ✓ Centri Integrati per il Riutilizzo Ottimale (C.I.R.O.)

Tale Piano costituisce lo strumento dell'Ente d'Ambito per il governo delle attività necessarie allo svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti nell'ATO (Ambito Territoriale Ottimale) e ha durata decennale.

I criteri posti alla base dello svolgimento dei servizi che saranno 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. A questi principi la società concessionaria dovrà sempre attenersi per il conseguimento degli obiettivi fissati, con particolare riguardo a:

1. riduzione della produzione complessiva di rifiuti prodotti, anche al fine dell'obiettivo più generale di contenimento e di controllo della spesa;
2. riduzione della produzione dei rifiuti indifferenziati e dei rifiuti da imballaggio primario e secondario;
3. massimizzazione del recupero di materie "seconde" dai rifiuti ed il conseguente incremento dell'indice percentuale di raccolta differenziata;
4. miglioramento del decoro cittadino e, comunque, più in generale l'obiettivo di tutela igienico sanitaria in tutte le fasi della gestione rifiuti, anche mediante l'attuazione di modalità di svolgimento dei servizi più vicine alle esigenze dell'utente, nonché una puntuale e capillare attività di formazione e informazione;
5. applicazione delle tecniche di monitoraggio delle produzioni dei rifiuti conferiti sia per le categorie di UTENZE DOMESTICHE (UD) sia per le categorie di UTENZE NON DOMESTICHE (UND);
6. applicazione a regime di sistemi di misurazione che, oltre a traguardare il principio europeo "chi inquina paga", portino ad una equa e giusta ripartizione dei costi in base ai comportamenti, più o meno, virtuosi tenuti dall'utenza.
7. Revamping degli impianti esistenti e realizzazione dei nuovi impianti di primo e secondo livello con relativa gestione adottando/applicando la migliore pratica (*best practice*) nell'ambito dell'efficienza, con l'utilizzo di procedure e soluzioni tecniche e tecnologiche all'avanguardia, ovvero quelle che permettono di ottenere i migliori risultati.
8. introduzione di servizi aggiuntivi per il miglioramento delle performance di raccolta differenziata e il decoro urbano, quali, ad esempio:
    a) Rimozione di rifiuti abbandonati sul territorio;
    b) Aggiunta della pulizia dei parchi cittadini e raccolta foglie nel periodo autunnale in aggiunta alle ordinarie attività di spazzamento;
    c) Pulizia a valle di fiere, mercati e eventi;

Le modalità di esecuzione dei servizi dovranno essere specificate dalla società individuata per l'affidamento in house nel Progetto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e nello Schema di contratto (Deliberazione ARERA 385/2023).

Il Gestore del servizio dovrà almeno garantire il raggiungimento degli obiettivi di piano in termini di raccolta differenziata e tasso di riciclaggio, ovvero gli obiettivi previsti Nell'aggiornamento del Piano Regionale di gestione dei rifiuti urbani approvato con DGR n. 375 del 25.07.2024.

Il calcolo della percentuale di differenziata sarà effettuato con la metodologia prevista della regione Campania. Per la certificazione della percentuale di raccolta differenziata raggiunta farà fede il dato riportato dell'osservatorio regionale.

Al fine di ridurre la produzione dei rifiuti, è inoltre obiettivo primario dei Comuni effettuare il passaggio in tempi rapidi alla tariffa puntuale, con remunerazione diretta da parte del Gestore del Servizio attraverso la riscossione della medesima. Il Gestore pertanto dovrà fornire supporto tecnico e amministrativo per il passaggio verso il sistema di tariffazione puntuale.

Dovranno essere rispettati gli standard dei servizi tecnici di gestione dei rifiuti, sulla scorta della deliberazione ARERA 15/2022/R/rif del 18 gennaio 2022, della qualità contrattuale e della qualità tecnica.

I principali obblighi legati alla qualità contrattuale riguarderanno la gestione delle richieste di attivazione, variazione e cessazione del servizio, dei reclami, delle richieste di informazioni e di rettifica degli importi addebitati.
Le nuove regole riguarderanno anche le modalità e la periodicità di pagamento, la rateizzazione e il rimborso degli importi non dovuti, il ritiro dei rifiuti su chiamata o la riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare.
Per quanto riguarda, invece, la qualità tecnica, saranno previsti obblighi e standard relativi alla continuità, alla regolarità e alla sicurezza del servizio, in ossequio agli obblighi di servizio pubblico.
Rispetto alla Qualità Tecnica, assumeranno rilevanza la continuità e la regolarità del servizio, per le quali il gestore dovrà realizzare una mappatura dei contenitori della raccolta stradale/di prossimità e predisporre un programma delle attività di raccolta e trasporto e spazzamento e lavaggio delle strade che preveda per ciascuna strada/via l'indicazione della data e della fascia oraria di svolgimento del servizio.
Nell'ambito del perimetro di affidamento del servizio verrà adottata un'unica Carta della qualità del servizio integrato, in linea con i parametri TQRIF e recante l'indicazione dello schema regolatorio di riferimento, degli obblighi di servizio, degli indicatori e relativi standard di qualità contrattuale e tecnica previsti da ARERA nonché degli standard ulteriori o migliorativi previsti dall'Ente Territorialmente Competente.
In ultima analisi gli indicatori di continuità (art.40 TQRIF), di regolarità (art.39 TQRIF) della raccolta e di rispetto dei livelli effettivi degli standard generali (art.53.5 TQRIF) fissati da ARERA costituiranno parametro di riferimento per l'elaborazione dell'offerta economica in ragione del fatto che la definizione degli standard tecnici, prestazionali ed economici è volta a garantire livelli certi di qualità e affidabilità del servizio, superando eventuali disomogeneità attraverso la definizione di linee guida uniformi per la fase di regolamentazione e progettazione, nonché attraverso la previsione di efficaci strumenti per il controllo del corretto svolgimento dei servizi stessi.
Il progetto/offerta economica dovrà essere redatto anche in attuazione della deliberazione ARERA 23 Gennaio 2024 n. 7/2024/R/Rif avente ad oggetto "*Ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato, Sezione Seconda, nn. 10548, 10550, 10734, 10775 del 2023, in materia di regolazione tariffaria degli impianti di trattamento di rifiuti, di cui alla deliberazione dell'Autorità 363/2021/R/Rif, e ulteriori disposizioni attuative*" e della Deliberazione ARERA 5 Marzo 2024 n. 72/2024/R/Rif avente ad oggetto "*Conferma delle misure di cui all'articolo 1 della Deliberazione dell'autorità 7/2024/R/Rif, per l'ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato in materia di impianti minimi per il trattamento dei rifiuti*".
Per maggiori e ulteriori dettagli riguardo gli obiettivi e gli standard che dovranno essere garantiti dal servizio si rimanda alla disposizioni dell'ARERA, ivi incluso lo schema di contratto di servizio, e ai Criteri Ambientali Minimi di settore.

Il costo di gestione del servizio integrato dei rifiuti urbani è desunto dagli importi complessivi dei Piani Economico Finanziari (PEF) predisposti ai sensi del vigente Metodo Tariffario Rifiuti ARERA (ad oggi: MTR-2), validati dall'EDA Avellino in qualità di Ente Territorialmente Competente (ETC) e deliberati dai Consigli Comunali per l'anno 2024.

Nell'ambito del progetto a base di affidamento in house, che redigerà la società individuata, sulla scorta del quadro esigenziale che potranno rappresentare i comuni, è opportuno che si prevedano servizi aggiuntivi connessi alla gestione dei rifiuti, quali, a titolo esemplificativo, la riscossione della TARI, il censimento delle utenze, interventi di pulizia straordinaria in occasione di particolari eventi che interessano il territorio (fiere, mercati, feste, etc.), frequenze aggiuntive di raccolte, etc..

B.2 - Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni

La caratterizzazione in termini di servizio pubblico della gestione integrata dei rifiuti urbani deriva dal superiore interesse pubblico ad esso sotteso, ossia la tutela della salute e la protezione dell'ambiente.
Tale interesse è stato recentemente qualificato (direttiva 2014/851/UE) da una prospettiva di evoluzione dei comportamenti umani verso un'economia circolare. Stabilisce infatti il nuovo art. 1 della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti che "presente direttiva stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli effetti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli effetti generali dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficienza, che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un'economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione".
A livello nazionale il rilievo pubblicistico del servizio è espressamente riconosciuto dall'art. 177 del D.lgs. 152/2006 che al comma 2 recita: "La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse".
In ordine agli specifici obblighi di servizio pubblico relativi alla gestione dei rifiuti essi si sostanziano:

- ✓ principio di universalità: il servizio deve essere erogato a tutti gli utenti e su tutto il territorio servito;
- ✓ principio di parità di accesso: il servizio deve essere prestato in condizioni di qualità simili ed a prezzi uniformi, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna;
- ✓ principio di continuità: il servizio deve essere prestato in modo ininterrotto.

In merito all'"obbligatorietà della prestazione", si deve rilevare che il servizio di gestione dei rifiuti urbani non può essere interrotto, indipendentemente dal pagamento del servizio da parte dei singoli utenti, al fine di evitare il verificarsi di problemi igienico sanitari.
Il servizio deve, inoltre, essere effettuato anche in zone disagiate, in aree a forte dispersione abitativa o con scarso insediamento produttivo, nel rispetto di standard minimi di qualità ed indipendentemente dal vantaggio economico che ne deriva.
I due requisiti di universalità del servizio pubblico sono:

- che tutti i cittadini devono avere la possibilità di accedere al servizio;
- l'equità di accesso al servizio.

Il modello che il gestore individuato proporrà al Titolare del servizio dovrà rispondere ad entrambi i requisiti.
Ulteriori requisiti del servizio universale sono:

- l'estensione, ovvero il servizio deve essere erogato anche in aree geografiche lontane;
- uguaglianza di trattamento e adattamento ai bisogni.

Anche in questo caso, il servizio raggiungerà tutte le zone dei 113 Comuni, anche ove siano presenti particolari situazioni di criticità.
Il Gestore individuato si obbliga ad effettuare, senza interruzioni sulla base del calendario previsto e su tutto il territorio, tutte le attività relative al servizio di igiene ambientale come descritte nel progetto tecnico che elaborerà e sarà allegato al Contratto.
Gli standard che il Gestore dovrà assicurare sono:

- Universalità: il servizio è garantito su tutto il territorio e per tutti gli utenti indipendentemente dalla loro posizione geografica (centro abitato e nuclei rurali distaccati) e ai medesimi standard qualitativi.
- Continuità: non è prevista alcuna interruzione di servizio al momento dell'entrata in vigore del contratto; disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici-operativi e organizzativi per assicurare la gestione del servizio a partire dalla data di inizio dell'affidamento; continuità del servizio durante tutto il periodo; continuità e regolarità dei servizi avvalendosi di una

struttura organizzativa che consente di monitorare lo svolgimento regolare delle azioni programmate.

- Qualità: più alto standard nello svolgimento dei servizi con l'introduzione di prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze del territorio. L'affidataria perseguirà l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.
- Economicità: maggiore livello di servizio realizzato senza integrare la previsione economica complessiva rinveniente dai PEF.
- Accessibilità e fruibilità: garanzia per i nuovi utenti di attivazione immediata del servizio dopo la registrazione per il pagamento della TARI: fornitura di bidoni, consegna del calendario di raccolta e inserimento dell'utenza nel piano di servizio di raccolta.
- Monitoraggio e controllo: gli uffici preposti dell'Ente effettuano un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificano il rispetto degli obblighi contrattuali attraverso la verifica della reportistica e monitorano il grado di soddisfazione da parte dell'utenza attraverso le segnalazioni.
- Rappresentanza e partecipazione attiva: possibilità per gli utenti di segnalare disservizi e criticità sul territorio, di fare osservazioni sui servizi che gli vengono forniti. Il gestore si impegnerà a dare riscontro alle segnalazioni e proposte dell'utente garantendo risposte chiare e tempestive.
- Trasparenza e informazione completa: sottoscrizione di un contratto di servizio dove sono specificati tutti i servizi in modo puntuale e chiaro; libero accesso agli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente. Per gli aspetti relazionali con i cittadini, garantirà l'identificabilità del personale e dei relativi responsabili dei vari settori.

Alla sezione D saranno illustrate le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché i benefici per la collettività anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza ed economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, connesse alla scelta dell'affidamento "in house providing" da parte dell'Ente d'Ambito.

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

C.1 - Specificazione della modalità di affidamento prescelta

L'EDA Avellino, attraverso una serie di delibere e studi di supporto, ha determinato che l'affidamento diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani alla società in house è il modello più adatto per il territorio. Questa scelta è motivata dall'esperienza pregressa della società provinciale e dal fatto che quasi tutti gli impianti necessari per soddisfare le esigenze dell'ATO sono di proprietà pubblica.

La modalità di affidamento prescelta ai sensi dell'art. 14 comma 1 lettera c del decreto legislativo 201/2022 è quella de *l'affidamento a società in house attraverso il subentro dei Comuni nella titolarità delle quote di partecipazione al capitale sociale delle società provinciali* così come previsto dall'art. 26 bis comma 8 della L.R. n. 14/2016.

L'istruttoria compiuta in ordine agli elementi tecnici, economici e di contesto utili al fine di valutare la scelta più conveniente per il "bacino di affidamento" in ordine alla forma di gestione associata del servizio integrato ha evidenziato la convenienza qualitativa ed economica dell'autoproduzione del servizio (vedasi relazione elaborata dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope).

Partendo da questo assunto, l'Ente d'Ambito in attuazione della modifica normativa introdotta dalla L.R.C. n. 19 del 7.8.2023, con delibera n. 8 del 16.3.2024 ha confermato la volontà di gestione

pubblica del servizio, demandando a valutazioni di carattere tecnico la scelta tra la costituzione da parte dei comuni di una nuova società (art. 26 bis comma 7 L.R.C. 14/2016) oppure il subentro dei comuni nella titolarità delle quote della società provinciale Irpiniambiente s.p.a. (art. 26 bis comma 8 L.R.C. 14/2016).
Nell'ambito di tale verifica, l'Amministratore Unico della società Irpiniambiente s.p.a. ha trasmesso all'Ente d'Ambito, in data 21 maggio 2024, la Delibera della Provincia di Avellino n. 32/2024 con la quale la stessa Provincia, titolare dell'intero capitale sociale di Irpiniambiente s.p.a., ha anche quantificato il valore di cessione della società in Euro 2.491.330,94 (calcolato secondo la metodologia del «misto patrimoniale-reddituale con stima autonoma di Goodwill», dando atto che i valori contabili forniti per la stima dovranno essere aggiornati alla data di cessione).
Considerato che dalla relazione e dal relativo PEF commissionato dall'Ente d'Ambito al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope e asseverato dalla Deloitte & Touche S.p.A. (approvato con delibera di Consiglio n. 4 del 4.2.2023) è emerso che per la costituzione della nuova società sarebbe necessario un apporto patrimoniale da parte dei soci (i Comuni) pari a Euro 4.000.000, ne discende che per rimanere in ambito di gestione pubblica la scelta più economica e performante è quella del subentro dei Comuni nella titolarità delle quote di Irpiniambiente s.p.a.

C. 2 - Illustrazione della sussistenza dei requisiti europei e nazionali per la stessa e descrizione dei relativi adempimenti

Si procede ora alla verifica delle condizioni di legge per l'affidamento in house a Irpiniambiente s.p.a. e alla sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo (art. 17 della Direttiva 2014/23/UE) e nazionale (D. Lgs 175/2016, D. Lgs 201/2022 e D. Lgs 36/2023) per tale modalità.

L'art. 5, comma 5, del D. Lgs 50/2016 prevedeva le condizioni che dovevano essere soddisfatte al fine di consentire un affidamento in house providing. Il nuovo codice dei contratti non ripropone una disposizione simile. I requisiti necessari all'affidamenti in house andranno quindi ricercati nella normativa nazionale ed europea di settore.
L'art. 17, comma 1, della Direttiva 2014/23/UE prevede, in particolare, che siano esclusi dall'applicazione della Direttiva le concessioni aggiudicate da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore qualora siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a. l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi;
b. oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore di cui trattasi;
c. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione di capitali privati diretti, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

- ✓ Controllo Analogo

Irpiniambiente S.p.A. sarà una società a capitale interamente detenuto dai Comuni ricompresi nel bacino di affidamento del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani. Inoltre, lo schema di

Statuto prevederà che i soli Comuni interessati dal servizio possano partecipare al capitale sociale della società. La società è inoltre soggetta al regolamento per il controllo analogo congiunto attraverso la partecipazione all'attività dell'assemblea dei soci e attraverso la nomina degli amministratori della società.
In coerenza ai dettami del previgente art. 5 del D. Lgs. 50/2016, lo Statuto prevederà che tutti i Comuni partecipino e abbiano un ruolo nell'elezione dei membri del CdA (requisito per il controllo analogo congiunto).
Il controllo analogo su Irpiniambiente s.p.a. sarà esercitato mediante le disposizioni contenute nel redigendo "Patti Parasociali per il regolamento del comitato unitario per il controllo analogo congiunto e per la nomina dei componenti degli organi di amministrazione" che sarà sottoscritto dai Soci a integrazione dello Statuto.
Si prevederà, inoltre, la predisposizione di un budget annuale e di una sua approvazione da parte dell'assemblea, come elemento aggiuntivo rispetto ai diritti assembleari da Codice Civile.

- ✓ Società a totale capitale pubblico

Irpiniambiente S.p.A. è una società partecipata al 100% dalla Provincia di Avellino alla quale subentreranno, nelle quote, i comuni appartenenti all'ATO Avellino (ad esclusione del comune Capoluogo già costituito in SAD) per detenere, anche in modalità progressiva, il 100% del capitale sociale.

- ✓ 80% ricavi fatturato per pubblico

Lo schema di Statuto che l'ETC, andrà ad approvare, ai sensi della L.R.C. 14/2016 art. 26 bis comma 9, conterrà un articolo nel quale sarà precisato che le attività svolte per gli enti soci ed i servizi resi alle collettività da essi rappresentate devono in ogni caso costituire la parte più importante delle attività della Società e rappresentare oltre l'ottanta per cento del fatturato.
La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al precedente capoverso, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società e purché non rechi in alcun modo pregiudizio allo svolgimento delle attività rese agli enti locali soci.
L'oggetto della società che sarà definito nello schema di Statuto individuerà come oggetto principale: la gestione dei servizi di spazzamento, raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché il complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti mediante la realizzazione e gestione degli impianti di trattamento, recupero, riciclo e smaltimento secondo le migliori tecniche disponibili; nonché la gestione della raccolta e lo smaltimento/trattamento dei rifiuti urbani prodotti nei territori di comuni non soci ma appartenenti all'ATO Avellino o localizzati in una posizione geografica che lo consenta.
La società avrà, inoltre, come oggetto: tutte le attività funzionalmente connesse con quelle precedenti quali, a semplice titolo indicativo, il trattamento dei rifiuti, l'utilizzazione di impianti a fini sperimentali, lo stoccaggio dei rifiuti urbani pericolosi, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti speciali sia non pericolosi che pericolosi, la gestione di impianti di trattamento e smaltimento esistenti, in fase di costruzione e di futura realizzazione, la realizzazione/adeguamento e la gestione dei centri di raccolta e dei centri di Riuso.
Il principale ambito di attività della società sarà la gestione del servizio integrato dei rifiuti urbani nel territorio dei Comuni soci, sulla base di apposito contratto di servizio che stipulerà con l'Ente d'Ambito di Avellino, in qualità di ente territorialmente competente (ETC) per l'affidamento del servizio.

Attualmente il servizio di gestione integrata dei rifiuti è affidato ad Irpiniambiente s.p.a. dalla Provincia di Avellino in virtù del decreto legge 30 dicembre 2009 n. 195, convertito in Legge 26 febbraio 2010 n. 26.
Il nuovo affidamento sarà effettuato in conformità alle disposizioni normative e regolatorie vigenti, con particolare riferimento al Decreto legislativo relativo al riordino della normativa sui servizi pubblici locali (D. Lgs. 201/2022) nonché alla regolazione ARERA ivi incluso il contratto di servizio conforme al nuovo schema tipo deliberato da ARERA.
L'affidamento che opererà l'ETC nei confronti di Irpiniambiente s.p.a., partecipata interamente dai comuni dell'ATO Avellino, è sviluppato nell'interesse dei Comuni soci e nell'ambito del territorio di riferimento di quest'ultimi, pertanto risulta rientrare nel perimetro della c.d. attività prevalente.
Per quanto attiene al PEF di affidamento, che Irpiniambiente s.p.a. formalizzerà all'Ente d'Ambito, metterà in evidenza come i ricavi risulteranno per la parte prevalente (oltre 80%) derivanti dalla quota dei ricavi che Irpiniambiente s.p.a. in qualità di gestore del servizio integrato in virtù dell'affidamento dell'Ente d'Ambito di Avellino otterrà quale corrispettivo dagli Enti soci (o dagli utenti quando avverrà il passaggio a tariffa corrispettivo).

SEZIONE D - MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

RAGIONI DEL MANCATO RICORSO AL MERCATO, BENEFICI PER LA COLLETTIVITA', OTTIMALE IMPIEGO DELLE RISORSE PUBBLICHE

In relazione all'oggetto del Servizio che Irpiniambiente s.p.a. offrirà, innanzi descritto sotto il profilo quantitativo e qualitativo, si rappresentano qui di seguito le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché i benefici per la collettività anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza ed economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche e, a seguire, le motivazioni economico-finanziarie della scelta compiuta.
La gestione del servizio integrato dei rifiuti urbani non può essere valutata esclusivamente sotto il profilo economico in quanto le sue implicazioni in materia di salvaguardia dell'ambiente, e più in generale di miglioramento della qualità della vita per i membri di una comunità, assumono una valenza almeno pari a quella economica.
Sotto tale profilo, la sentenza del Consiglio di Stato n. 3682/2021 offre interessanti spunti interpretativi ed applicativi; tale disposizione prevede che le stazioni appaltanti, ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, effettuino preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.
Nella sentenza in oggetto, i giudici amministrativi hanno evidenziato l'importanza, nella scelta di ricorrere all'affidamento in house providing, di effettuare preliminarmente una valutazione che consideri sia i riflessi contabili che quelli qualitativi; al contempo la valutazione, laddove riguardi elementi innovativi nell'organizzazione del servizio, può privilegiare analisi prospettiche a discapito di verifiche su dati esperienziali pregressi; di seguito alcuni stralci significativi della sentenza: "*quello dei costi non solo non costituisce l'unico elemento di cui tener conto ai fini del vaglio di ragionevolezza della scelta di internalizzare il servizio, ma ad esso va assegnato un rilievo tendenzialmente complementare nel senso che può assumere rilievo discretivo a parità di condizioni qualitative, di efficacia e di ammissibilità, vieppiù ove si tratti, come in questo caso, di un servizio*

essenziale reso alla persona. …. D'altro canto, la stessa disposizione in commento – ed in simmetria con quanto già sopra anticipato in termini generali - subordina la praticabilità di tale opzione alla ineludibile garanzia che l'espletamento del servizio generale garantisca efficienza economica ed adeguatezza".

"…. l'Azienda ha, dunque, dato ampiamente conto del valore aggiuntivo rinveniente dall'opzione dell'internalizzazione potendo avvalersi di una società già precedentemente operativa i cui modelli organizzativi e gestionali risultano nel tempo verificati e validati sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed affidabilità, non essendo emersi nel corso del giudizio elementi di segno contrario.

E', dunque, nel solco di tali direttrici che va, anzitutto, apprezzato lo sforzo argomentativo compiuto dall'Azienda appellata ponendosi gli obiettivi sopraindicati in rapporto di chiara ed evidente strumentalità con i parametri qualitativi del complessivo miglioramento in termini di efficacia del servizio reso.

D'altro canto, l'assenza di rigidi e vincolanti metodiche ben consente di sviluppare in un'ottica dinamica l'adempimento dell'onere di motivazione rafforzata imposto dalla disciplina di settore di guisa che la comparazione tra le alternative praticabili non deve trovare fondamento esclusivamente in elementi di conoscenza mutuati dai soli dati esperenziali disponibili ben potendo orientarsi in una visione anche solo prospettica di cui è sufficiente poter apprezzare in termini complessivi la concreta fattibilità e l'intrinseca congruenza".

Da questo punto di vista, la scelta di affidare il servizio deve tenere conto anche dei risultati organizzativi e gestionali ottenuti nel tempo dal soggetto a cui sarà affidata la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti urbani. Sotto tale profilo, Irpiniambiente S.p.A. è in possesso delle qualità e dell'esperienza per lo svolgimento dello stesso, in quanto già Gestore del servizio nel gran parte del territorio.

I benefici per la collettività anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza ed economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche e le ragioni del mancato ricorso al mercato.

Per quanto attiene a beneficio per la collettività locale, il primo aspetto che può evidenziarsi attiene al miglioramento quali-quantitativo del servizio erogato all'utenza, che viene potenziato e reso più capillare per essere usufruibile da ogni utente (universalità), omogeno ed uniforme (uguaglianza) con una reale parità di accesso ai servizi sia in termini di fruibilità dei vari servizi che in termini economici.

I benefici qualitativi dal servizio che il futuro gestore proporrà, rispetto ad altri modelli di gestione, possono essere così riassunti:

- servizio standardizzato su tutto il territorio del bacino, declinato per Comune;
- superamento obiettivi raccolta differenziata sul tutto il territorio dell'ATO;
- introduzione e gestione tariffa puntuale per le utenze domestiche e non domestiche, citato come obiettivo da raggiungere nel piano d'ambito;
- maggior sostenibilità ambientale della gestione dei rifiuti nel territorio.

La gestione del servizio di raccolta, trasporto e recupero/smaltimento dei rifiuti solidi urbani e soprattutto di gestione degli impianti di trattamento e smaltimento non possono essere valutati esclusivamente sotto il profilo economico in quanto le loro implicazioni in materia di salvaguardia dell'ambiente, di educazione civica, di rispetto per gli ecosistemi e più in generale di miglioramento della qualità della vita per i membri di una comunità, assumono una valenza pari se non superiore a quella economica.

La scelta di affidare il servizio deve tenere conto anche dei risultati organizzativi e gestionali ottenuti nel tempo dal soggetto che sarà affidatario.

Sotto tale profilo, Irpiniambiente s.p.a., nei Comuni in cui già opera come soggetto "in house providing" ha posto come fondamento del proprio modello gestionale il servizio porta a porta, la declinazione del servizio in base alle caratteristiche territoriali del Comune servito, la pulizia del territorio, l'attenzione ai costi di gestione.
Un secondo profilo attiene alla crescita occupazionale sul territorio: la raccolta domiciliare (attività labour-intensive) estesa all'intero bacino territoriale e l'acquisizione di tutti i servizi attualmente svolti dai Comuni (gestione tariffe e rapporti con gli utenti, ma anche servizi minori di rilievo comunale, in primis lo spazzamento) in capo a Irpiniambiente spa porterà anche ad una crescita dell'organico aziendale.
Tale crescita potrebbe viceversa essere ridimensionata, in misura più o meno ampia, in caso di esternalizzazione per alcuni servizi entro i limiti che si prevederanno nel contratto.
Non solo: la concentrazione in capo al gestore industriale anche dei servizi ora in gestione comunale, per l'attività di gestione tariffe e rapporti con gli utenti e per gli altri servizi ora svolti in economia da alcuni Comuni, consentirà agli stessi di poter utilizzare le proprie risorse umane (in un'epoca di carenza di personale pubblico e di difficoltà nel reperire nuovo personale) per le altre competenze e funzioni comunali.
Un altro beneficio, anch'esso connesso all'implementazione della tariffa puntuale, riguarda l'introduzione di un criterio di equità nella distribuzione dei costi del servizio: l'introduzione di un prelievo che consenta di ripartire i costi del servizio in ragione dell'effettivo concorso di ciascun utente alla loro produzione, oltre a costituire una leva economica fondamentale per incentivare comportamenti ambientalmente virtuosi dei cittadini, assume un indubbio valore di equità sociale.
Le scelte strategiche che sono a fondamento del modello adottato si possono riassumere nelle seguenti:

- **tutela ambientale e sostenibilità**: la gestione del ciclo dei rifiuti deve prioritariamente garantire la massima tutela dell'ambiente e prevedere un modello orientato ai principi della sostenibilità (non essendo più sufficiente che i rifiuti vengano gestiti in modo corretto), orientando i comportamenti dei cittadini in particolare nella prevenzione e riduzione dei rifiuti prodotti;
- **sviluppo**: in una società complessa ed in rapida evoluzione, al pari dei rifiuti da essa prodotti, l'elemento innovativo che contraddistingue le realtà dinamiche è quello del continuo sviluppo legato alla capacità di riconoscere le esigenze, individuare scelte innovative e concretizzarle in termini di servizi al cittadino-utente;
- **territorialità**: riuscire a mantenere una vicinanza tra cittadino utente e gestore del servizio è sicuramente uno degli elementi fondamentali nella fornitura di un servizio importante come quello legato ai rifiuti, in modo che l'utente-cliente possa ricevere una risposta adeguata a qualsiasi esigenza connessa al servizio stesso.

Si ritiene inoltre che l'affidamento in house permetterà alle Amministrazioni Comunali di disporre di uno strumento agile ed efficace per modificare, anche in corso d'opera, il servizio svolto adattandolo alle esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo. In particolare, si ritiene che per quanto stringente possa essere il rapporto contrattuale con un soggetto terzo rispetto al Comune, l'assenza di terzietà insita nel rapporto in house consente di garantire al meglio i risultati che si intendono raggiungere.
In particolare, gli strumenti che l'affidamento in house mette a disposizione consentono:

- un accesso ai dati aziendali finalizzati a ottimizzare le risorse impiegate per il servizio;
- l'esercizio da parte dei Comuni del controllo nei confronti della Società e del servizio da questa reso, analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- l'attività programmatoria e propositiva della Società, che permette di modulare gli obiettivi di miglioramento continuo dei servizi di igiene ambientale in stretta relazione con le esigenze

del territorio e di mettere in campo con celerità le azioni e gli adattamenti dei servizi conseguenti.

Si tratta di attività tutte chiaramente non proponibili ricorrendo a procedure di affidamento del servizio a evidenza pubblica che vincolano le parti a un contratto difficilmente modificabile senza ulteriori aggravi per il Comune.

Rispetto a una società terza, che rincorre i più ampi margini di guadagno, la società in house, perseguendo obiettivi di tipo pubblicistico senza sostanziali finalità di lucro, ma muovendosi nell'ambito del pareggio di bilancio, risulta quanto meno più elastica nell'attivare gli interventi più idonei a garantire la qualità del servizio in maniera quantitativa su tutto il territorio, per garantire la sicurezza della cittadinanza e quindi a beneficio della collettività, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascun intervento, nel rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia.

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Per la valutazione di economicità di gestione, è utile premettere il parere rilasciato dall'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) all'Autorità Nazionale Anticorruzione con nota del 15 marzo 2021, secondo cui: "ai fini della valutazione sulla congruità economica dell'offerta, ove si tratti di attività ricomprese nel perimetro della regolazione, dovrà essere operato un necessario rinvio a quanto disposto dall'Autorità in merito ai criteri per il riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e investimento".

Pare utile, a questo proposito, rammentare che le disposizioni normative attributive di competenze all'Autorità in materia ambientale (decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni in legge 22 dicembre 2011, n. 214, decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012 e legge 27 dicembre 2017, n. 205) prevedono, fra le funzioni regolatorie, quelle attinenti alla predisposizione ed all'aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi dei servizi integrati e dei singoli servizi che lo costituiscono, a copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento.

In attuazione di tali disposizioni, l'Autorità ha adottato provvedimenti che, tra l'altro, disciplinano la metodologia tariffaria rifiuti (deliberazione 443/2019/R/rif), il cui principio cardine - in osservanza anche a quanto previsto dalla legge istitutiva n. 481/1995 - è quello del riconoscimento di tutti i costi efficienti e pertinenti (secondo un criterio di *cost reflectivity*), in modo tale da garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione, andando, al contempo, ad incentivare l'efficienza gestionale e l'efficacia ambientale. Al citato versante tariffario, si accompagna poi inscindibilmente quello della qualità delle prestazioni, a sua volta disciplinato con una serie di provvedimenti specifici e definiti in un quadro di coerenza con il primo.

In particolare, le richiamate metodologie tariffarie dispongono che i costi massimi riconoscibili a ciascun gestore sono quelli determinati in coerenza con i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento previsti dalle citate delibere e che i relativi valori massimi vengono determinati sulla base di dati certi, verificabili e desumibili dalle fonti contabili obbligatorie.

È, inoltre, previsto che la dinamica per la loro definizione sia soggetta ad un limite di crescita, differenziato in ragione degli obiettivi di miglioramento della qualità del servizio reso agli utenti e/o di ampliamento del perimetro gestionale individuati dagli Enti territorialmente competenti.

Ciò premesso, si ribadisce che, ai fini della valutazione in esame, sia la stazione appaltante che i potenziali soggetti destinatari dell'affidamento - indipendentemente dalla modalità di affidamento del servizio stesso - non possono che fare riferimento alla regolazione tariffaria dell'Autorità, il primo per determinare il valore dei servizi oggetto di affidamento, i secondi per valutare la possibilità di presentare un'offerta più competitiva, valorizzando eventuali efficienze gestionali".

Il Piano Industriale che elaborerà Irpiniambiente Spa, dovrà considerare un periodo transitorio di 12 mesi, durante il quale il Gestore Irpiniambiente s.p.a. eseguirà il servizio in continuità con il servizio attuale per essere operativo con il nuovo sistema.
Il Piano Industriale dovrà prevedere

- ✓ l'esecuzione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani in maniera omogenea, su tutto il territorio del Bacino dell'ATO Avellino (ad eccezione del capoluogo che utilizzerà solo gli impianti) composto da 113 Comuni, secondo i dettami del Piano d'Ambito adottato il 24.8.2023 con delibera del consiglio d'ambito n. 31, favorendo la diffusione di best-practice;
- ✓ il superamento degli obiettivi raccolta differenziata sul tutto il territorio;
- ✓ introduzione e gestione della tariffa puntuale per le utenze domestiche e non domestiche;
- ✓ miglioramento della sostenibilità ambientale complessiva del territorio;
- ✓ maggiore sostenibilità ambientale della gestione dei rifiuti nel territorio.

Il confronto fra i costi del nuovo servizio e l'attuale costo del servizio svolto dalle attuali aziende che operano nel territorio, sarà fondamentale ed operato con i valori di costo indicati nei PEF ARERA approvati dai singoli Comuni per l'anno 2024.
Dopo tale confronto potrà attestarsi la congruità economica della proposta di Irpiniambiente s.p.a. che sarà corrispondente al valore di offerta economica per l'affidamento della gestione integrata per l'ATO Avellino per la durata di 15 anni.
La Provincia di Avellino, che detiene il 100% delle quote della società Irpiniambiente s.p.a., nella propria Delibera sulla Razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche (n. 128 del 14.11.2023) ha ritenuto "*di dover prescindere dagli adempimenti di cui all'art. 30 del D.Lgs. 23 dicembre 2022 n. 201 ("Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica") stante la particolare situazione giuridica di Irpiniambiente s.p.a., società in house della Provincia di Avellino che, tuttavia, esercita un servizio pubblico locale a rilevanza economica a favore dei Comuni e non dell'ente Provincia in via diretta.*" E pertanto non è possibile tener conto dei dati e delle informazioni di tale verifica.

Compensazioni

La presente relazione deve evidenziare la sussistenza di eventuali compensazioni economiche a favore del soggetto affidatario del servizio pubblico locale.

Si rileva a tal proposito che i corrispettivi che saranno previsti nel Contratto di Servizio garantiranno l'equilibrio economico-finanziario della gestione che sarà proposta e, pertanto, non si prevede la corresponsione di alcuna compensazione economica a favore del Gestore.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sopra esposto,

- recependo l'analisi S.W.O.T. sviluppata nella Relazione ai sensi dell'art. 17 comma 2 del D.lgs. 201/2022 redatta dal dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope dalla quale si evince che l'affidamento in house è preferibile rispetto al ricorso al mercato o alla costituzione di una società mista;
- recependo l'art. 26 bis introdotto con la modifica dalla legge regionale 14/2016 (Legge Regionale n. 19 del 7.8.2023) in merito alla governance ovvero alla possibilità per l'EDA di

scegliere quale modalità di gestione l'affidamento a società in house partecipate dai Comuni, a totale capitale pubblico, di nuova costituzione (comma 7) o attraverso il subentro dei Comuni nella titolarità delle quote di partecipazione al capitale sociale delle società provinciali (comma 8);

- mutuando il PEF redatto dal dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope e validato da Deloitte & Touche S.p.A., emerge che per la costituzione di una nuova società per la gestione in house del ciclo dei rifiuti urbani dell'ATO Avellino, è necessario che i comuni contribuiscano con un capitale iniziale di euro 4.000.000;
- considerato che con la delibera della Provincia di Avellino n. 32 del 27.02.2024, trasmessa da Irpiniambiente il 21.5.2024 con nota prot. 4155, *è stato quantificato il valore di cessione della società in Euro 2.491.330,94 (calcolato secondo la metodologia del «misto patrimoniale-reddituale con stima autonoma di Goodwill», dando atto che i valori contabili forniti per la stima dovranno essere aggiornati alla data di cessione);*

si ritiene che la scelta della modalità di gestione così come prevista dall'art. 26 bis comma 8 della L.R. n. 14/2016 è la più performante e pertanto si potrà procedere con l'affidamento in house del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel territorio dell'ATO Avellino alla società Irpiniambiente s.p.a., una volta che questa sia entrata nella disponibilità dei Comuni appartenenti all'ATO ed all'esito positivo della verifica di congruità dell'offerta/piano industriale che presenterà la società di cui innanzi.

La realizzazione dell'affidamento alla società Irpiniambiente s.p.a. garantirà la funzionalità, la qualità, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità nello svolgimento dei servizi, con gli obiettivi di conseguire la massima soddisfazione dell'utenza, il rispetto dell'ambiente e la salvaguardia della salute.

Inoltre, l'affidamento – sussistendone i termini di legge e i requisiti previsti dalla normativa europea – avverrà secondo il modello dell'in house providing così come descritto e delineato dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale per un periodo complessivo di n. 15 anni, dal 01.01.202x fino al 31.12.203x.

il Direttore Generale
f.to ing. Annarosa Barbati