Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.Prot.0005520.USCITA.27-01-2025.h.09:29

PARERE

ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287

relativo alla deliberazione del Consiglio dell'Ente d'Ambito Territoriale Ottimale Avellino n. 25 del 30 dicembre 2024, recante "*Art. 26 bis della Legge Regione Campania n.14 del 26.05.2016: scelta della modalità di gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani – Relazione ex. Art. 14 comma 3 d.lgs. 201/2022: ulteriori determinazioni*" e relativi allegati

inviato a

Ambito Territoriale Ottimale Avellino
Ente d'Ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani

Proc. n. S4672C

Avv. Vittorio D'Alessio
Presidente del Consiglio d'Ambito Territoriale Ottimale Avellino
Ente d'Ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani
PEC: *segreteria@pec.atorifiutiav.it*

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 21 gennaio 2025, ha deliberato di esprimere un parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alla deliberazione del Consiglio dell'Ente d'Ambito Territoriale Ottimale Avellino n. 25 del 30 dicembre 2024, recante "*Art. 26 bis della Legge Regione Campania n.14 del 26.05.2016: scelta della modalità di gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani – Relazione ex. Art. 14 comma 3 d.lgs. 201/2022: ulteriori determinazioni*" e relativi allegati.

La deliberazione, unitamente ai relativi allegati, è stata trasmessa dall'Ente d'Ambito in data 31 dicembre 2024, in riscontro al parere motivato inviato dall'Autorità il 6 novembre 2024 e avente a oggetto la deliberazione del Consiglio dell'Ente d'Ambito Territoriale Ottimale Avellino n. 22 del 5 settembre 2024, recante "*Art. 26 bis della Legge Regione Campania n.14 del 26.05.2016: scelta della modalità di gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e approvazione della Relazione ex. Art. 14 comma 3 d.lgs. 201/2022*" (S4672B).

Con la deliberazione oggetto del presente parere, il Consiglio d'Ambito dell'Ambito Territoriale Ottimane di Avellino (di seguito "ATO Avellino"), pur constatando le criticità emerse dalla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria, ha deliberato: (i) di prendere atto e di approvare l'Integrazione alla Relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani già approvata (di seguito "Integrazione

alla Relazione"); e (ii) di confermare quale modalità di gestione del servizio l'affidamento a società *in house* attraverso il subentro dei Comuni dell'ATO Avellino (ad eccezione del Comune capoluogo costituito in SAD), nella titolarità delle quote di partecipazione al capitale sociale della società provinciale Irpiniambiente S.p.A.[1].

L'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito ai profili di criticità concorrenziale dell'operazione.

Come è noto, l'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 prevede che, prima della procedura di affidamento, l'ente debba dar conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione che tengono conto: i) delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali; ii) della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti; iii) 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. La relazione deve altresì indicare le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovra-compensazioni (articolo 14, commi 2 e 3).

Con specifico riferimento ai servizi pubblici locali a rete, si ricorda, inoltre, che al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, gli enti di governo dell'ambito integrano la predetta relazione allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Tale piano deve essere asseverato (articolo 14, comma 4).

[1] In particolare, in riscontro al parere motivato dell'Autorità inviato il 6 novembre 2024, l'ATO Avellino ha trasmesso la citata deliberazione del Consiglio d'Ambito n. 25/2024, la nota del consulente incaricato dall'ATO allegata alla deliberazione (di seguito "elaborato del consulente") e l'integrazione alla Relazione con i relativi 8 allegati. Si rappresenta che le valutazioni contenute nell'elaborato del consulente sono ampiamente riprese nell'Integrazione alla Relazione, pertanto, se ne darà atto con riferimento al secondo documento citato.

Ciò premesso, si ritiene che nella deliberazione del Consiglio d'ambito n. 25/2024 e nell'allegata Integrazione alla Relazione permangano i profili di criticità concorrenziale dell'operazione, relativi in particolare agli obblighi di motivazione qualificata circa la forma di affidamento scelta.

In particolare, nonostante dalla copiosa documentazione prodotta emerga lo sforzo istruttorio compiuto dall'ATO Avellino e un arricchimento delle motivazioni a sostegno della scelta dell'affidamento *in house*, soprattutto con riguardo ai risultati della gestione di Irpiniambiente S.p.A., si riscontrano ancora le criticità già evidenziate con riferimento alla carenza istruttoria e all'assenza di un'esaustiva e idonea motivazione in ordine, in particolare, ai costi per l'ente locale e per gli utenti, agli investimenti effettuati, agli effetti sulla finanza pubblica e, più in generale, alla sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione.

Innanzitutto, le motivazioni riportate nell'Integrazione alla Relazione *ex* articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, nell'allegato 2 non risultano idonee a giustificare l'affidamento *in house*, laddove si limitano a evidenziare che Irpiniambiente S.p.A. è già attiva sul mercato, acquisendo il relativo *know how*, e che la scelta dell'*in house* deve considerarsi "*ragionevole*"[2], rappresentando "*la forma più idonea per assicurare adeguati livelli di efficacia, efficienza ed economicità del servizio*"[3]; ciò in assenza di alcuna valutazione comparativa rispetto ad altre forme di affidamento, di una valutazione in merito ai risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative e dello svolgimento di una reale analisi di *benchmark*.

Si riscontra peraltro una evidente contraddittorietà nelle valutazioni dell'Ente, posto che, secondo l'Integrazione alla Relazione, nonostante il PEF (di cui all'allegato 1) attesti che gli investimenti previsti dal servizio da affidare non saranno sostenuti dagli enti locali, ma dai proventi da TARI/tariffa e/o contributi pubblici di enti terzi, "*non si esclude il rischio delle conseguenze economico-finanziarie che possono essere sopportate dai bilanci degli enti locali soci*"[4].

Con particolare riguardo al profilo degli effetti sulla finanza pubblica e dei costi sugli enti locali e sugli utenti finali, non si comprende in che modo l'affidamento alla società Irpiniambiente S.p.A. possa essere considerato

[2] Cfr. Integrazione alla Relazione, p. 3.
[3] Allegato 3, pp. 20-26.
[4] Cfr. Integrazione alla Relazione, p. 4.

dall'Ente d'Ambito la scelta più corretta per la gestione del servizio, a fronte delle criticità evidenziate nella stessa Integrazione alla Relazione sotto il profilo della situazione patrimoniale, finanziaria ed economica della società riferita agli esercizi 2022 e 2023, nonché delle carenze istruttorie derivanti dalla mancanza di dati aggiornati, non forniti dalla società all'ATO[5].

Con specifico riferimento alla situazione economico-finanziaria della società, infatti, nell'Integrazione alla Relazione vengono indicate le criticità derivanti: *i)* dalla mancata previsione di un congruo accantonamento in bilancio per posizioni di rischio che potrebbero derivare, per lo più, da contenziosi pendenti; *ii)* dalla non corretta svalutazione dei crediti vantati dalla società nei confronti di clienti; *iii)* dalla fuoriuscita del Comune di Avellino dalla gestione del ciclo integrato dei rifiuti di Irpiniambiente.

Nonostante le circostanze appena indicate siano considerate tali da determinare ripercussioni sul patrimonio della società (la rilevazione di sopravvenienze passive o l'insussistenza dell'attivo) e dunque sulla finanza pubblica[6], l'Ente d'Ambito rileva che dette criticità possano essere superate dall'introduzione, a seguito dell'acquisizione della società da parte dei Comuni dell'Ambito, di una disciplina statutaria degli utili. È evidente che tale argomento non possa essere condiviso, in quanto la soluzione proposta rappresenta una mera eventualità futura e non viene fornita alcuna evidenza circa la sua effettiva capacità di risolvere le criticità innanzi descritte, le quali, allo stato, rendono la scelta dell'affidamento *in house* non conforme ai dettami di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022.

Per i medesimi motivi, non convincenti appaiono le considerazioni svolte in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione. Al riguardo, nell'Integrazione alla Relazione si rinvia alle valutazioni che saranno svolte dalle singole amministrazioni comunali, le quali dovranno rendere conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali con gli strumenti di

[5] Le difficoltà di svolgere un'appropriata istruttoria sono esplicitate sia nell'Integrazione alla Relazione sia nell'Elaborato del Consulente incaricato dall'ATO Avellino, allegata alla Deliberazione del Consiglio d'Ambito n. 25/2024.

[6] Nell'Integrazione alla Relazione si legge "*è la stessa Governance di Irpiniambiente s.p.a. che rileva la criticità sul realizzo dei crediti, in particolare di quelli in contenzioso, con riferimento ai quali, negli anni, la società sembrerebbe non aver eseguito alcun accantonamento ad un fondo rischi/svalutazione crediti*" (pag. 9); "*non vi è dubbio che la patrimonializzazione della Società target, che registra un Patrimonio Netto al 31 dicembre 2023 di € 494.944, potrebbe essere compromessa dall'esito di diverse posizioni di rischio/passività latenti e/o crediti incagliati. Questi potrebbero generare sopravvenienze passive o insussistenze dell'attivo, attualmente non accantonati tra i Fondi rischi e/o Fondi svalutazione crediti*" (pag. 10).

bilancio; ulteriori valutazioni in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione sono contenute nel già citato allegato 2 che riporta il PEF trasmesso da Irpiniambiente S.p.A. e relativo all'intero periodo di riferimento.

Acclarata la non pertinenza del rinvio a un momento successivo di valutazioni che devono essere compiute al momento della scelta della modalità di gestione del servizio, ai sensi del richiamato articolo 14 - in ispecie con riferimento alle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare e ai profili relativi agli investimenti infrastrutturali - si ritiene necessario rilevare le diverse criticità derivanti dal PEF trasmesso da Irpiniambiente S.p.A..

In primo luogo, il PEF non è stato asseverato, contrariamente a quanto previsto dall'articolo 14, comma 4, del d.lgs. n. 201/2022. Tale circostanza, peraltro riportata anche nell'Integrazione alla Relazione, non consente di valutare se la società abbia dato concretamente prova di conseguire risultati efficienti e dunque se sia giustificato il mancato ricorso al mercato.

In secondo luogo, va rilevato che il PEF riporta un dato 2024 "previsionale", senza indicare una situazione contabile a consuntivo aggiornata al 2024. Da ciò discende l'impossibilità di effettuare una comparazione dei dati economico-finanziari 2024 con gli ultimi dati di bilancio depositati nel 2023, nonché un'analisi attendibile dell'incidenza sul fatturato 2024 della fuoriuscita del Comune di Avellino (viene ipotizzata una riduzione di circa 9 milioni di euro) e di valutare la posizione aggiornata sui crediti commerciali e sull'ammontare del Fondo Svalutazione Crediti.

In terzo luogo, si ritiene che alcune criticità derivino dai dati previsionali del PEF riferiti all'intera durata dell'affidamento. In particolare, si osserva che nel corso del periodo quindicinale di riferimento vengono riportati notevoli picchi di crescita in termini di MOL e di Utile d'esercizio, in assenza di un'approfondita giustificazione economico-contabile (così, ad esempio, per quanto riguarda la crescita di valore ipotizzata nel 2026, pari a 67,6%). In questo senso, appare priva di giustificazione anche la proiezione economico-finanziaria al 2028, che riporta valori di picco pari al +66% (MOL), +213% (l'EBIT) e +777% (Utile d'esercizio) rispetto all'ultimo bilancio depositato nel 2023.

A ciò si aggiungano le ulteriori criticità evidenziate dallo stesso Ente d'Ambito e riguardanti la circostanza che il PEF di cui all'allegato 2 non

prevede l'esecuzione del servizio di gestione integrata in maniera omogenea per tutto il territorio del bacino dell'ATO Avellino (composto da 113 Comuni), ma è riferito solo a 94 Comuni e pertanto non può essere confrontato con il PEF d'Ambito[7].

Né a sostegno della scelta compiuta può essere ritenuto idoneo il richiamo ai dati riportati nel PEF 2024 redatto dall'Ente d'Ambito, di cui all'allegato 1, e nell'Integrazione alla Relazione[8]. Neppure in tale caso, infatti, può ritenersi integrato quanto previsto dall'articolo 14, comma 4, del d.lgs. n. 201/2022, trattandosi di dati non asseverati, parziali e derivanti da calcoli algebrici desunti dall'Ente d'Ambito – anche con riferimento alle proiezioni per gli anni 2025-2029 e ai costi del servizio per l'utenza – e che dunque non possono essere ritenuti attendibili.

Anche le ulteriori argomentazioni svolte nella documentazione prodotta con riferimento alla qualità del servizio offerto e all'analisi di *benchmark* non risultano tali da giustificare la scelta compiuta dall'Ente d'Ambito.

Infatti, non si ritiene che le argomentazioni svolte rispetto alla qualità del servizio prestato da Irpiniambiente S.p.A., così come riportate nell'Integrazione alla Relazione e nell'allegato 3 alla stessa (Ricognizione sulla gestione dei SPL *ex* articolo 30 d.lgs. n. 201/2022 della Provincia di Avellino) possano essere considerate sufficienti. Al riguardo, da un lato, si osserva che nell'Integrazione alla Relazione viene evidenziato come i dati riportati nell'allegato 3 indicano percentuali di raccolta differenziata relative al 2024 diverse da quelle certificate dalla Regione Campania. Dall'altro lato, sempre con riferimento all'indicatore qualitativo della raccolta differenziata, dal Rapporto Rifiuti Urbani, Edizione 2024, pubblicato da ISPRA a dicembre

[7] Ferma restando l'impossibilità di terminare il processo istruttorio sul Piano industriale proposto dalla società per le considerazioni sopra esposte, l'ATO Avellino comunque riporta nell'Integrazione alla Relazione il confronto dei costi di Irpiniambiente e di altri operatori di settore attivi sul territorio regionale, come riportati nel contestato allegato 2. In particolare, nell'Integrazione alla Relazione (p. 15 ss.): vengono rilevate alcune imprecisioni riguardanti i costi del servizio; si dà atto che la tariffa massima di conferimento della frazione residuale del TMB di Avellino, gestita da Irpiniambiente dal 2010, per le annualità 2022-2023 non è stata oggetto di regolazione in quanto la società non ha mai presentato la documentazione ed è l'unico impianto TMB della Regione che non si è fatto convalidare la tariffa per il periodo 2022-2025. Per tale motivo la tariffa applicata nel 2022-2023 è la più alta della Regione.

[8] Cfr. Integrazione alla Relazione, p. 13-14, in cui l'ATO Avellino afferma di desumere i dati contenuti nel PEF 2024 dall'importo complessivo d'Ambito determinato dalla sommatoria dei PEF per l'anno 2024 predisposti dai Comuni del bacino, escluso il Comune di Avellino che utilizzerà solo gli impianti dell'ATO a seguito di stipula dell'apposita convenzione. In particolare, rapportando l'importo complessivo ai dati aggiornati di popolazione residente e produzione dei rifiuti, viene determinato un costo *pro capite* pari a 185,04 €/ab*anno e specifico di 514,76 €/t. Nell'Integrazione alla Relazione viene altresì fornita una proiezione dei costi fino al 2029.

2024, emerge come, sebbene i risultati conseguiti nella Provincia di Avellino siano superiori rispetto alla media regionale (anche se al di sotto della media nazionale), la Provincia in esame sia l'unica Provincia nella Regione ad aver conseguito nel 2023 risultati peggiori rispetto al 2022[9].

Infine, con riferimento all'analisi di *Benchmark*, l'Integrazione alla Relazione attesta come i risultati ottenuti della società Irpiniambiente S.p.A. nel 2022 non risultano in linea con i dati medi economici/patrimoniali registrati dal campione di riferimento (pari a 439 società) dal Green Book 2024.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si ritiene che le ulteriori determinazioni contenute nella deliberazione n. 25/2024 e nell'allegata documentazione, relative alla scelta della modalità di affidamento *in house* del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, siano ancora carenti sotto il profilo istruttorio e prive di una esaustiva e adeguata motivazione, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022.

Si ritiene che tali violazioni abbiano un evidente impatto concorrenziale, in quanto in grado di limitare ingiustificatamente la possibilità per gli operatori efficienti attivi nel servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, di gestire il servizio ad esito di una procedura competitiva a evidenza pubblica o attraverso l'affidamento con modalità alternative conformi alla normativa vigente.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990, l'Ente d'Ambito Avellino dovrà comunicare all'Autorità, entro sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali che sottendono alle normative violate, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

ROBERTO
RUSTICHELLI
24.01.2025
16:02:37 UTC

[9] In particolare, i dati di RD riportati nel predetto rapporto sono i seguenti: Caserta 55,2% (2022) e 56,7% (2023); Benevento 72,8% (2022) e 72,8% (2023); Napoli 50,6% (2022) e 51,5% (2023); Avellino 64,2% (2022) e 62,2% 2023; Salerno (66,0% (2022) e 67,6% (2023); Campania 55,6% (2022) e 56,6% (2023); Italia 62,2% (2022) e 66,6% (2023).