

Allegato A

Relazione prevista ai sensi dell'art. 34 commi 20-21 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito nella legge 17/12/2012 n. 221 per l'Affidamento *in house* del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e assimilabili, raccolte differenziate e servizi collegati nel Comune di Fontecchio.

Prefazione

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 34, commi 21 e 22 del D.L. 18/10/2012 n. 179 e successiva conversione nella legge 17/12/2012 n. 221 viene redatta la seguente relazione al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, la economicità della gestione, e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento.

Essa è costituita dall'**allegato A1** redatto dal Comune di Fontecchio, nel quale vengono esplicitate le motivazioni che inducono a ritenere attualmente possibile e praticabile, sia dal punto di vista giuridico che da quello delle opportunità, un affidamento "*in house*" del ciclo integrato dei rifiuti.

Analogamente costituisce parte integrante l'**allegato A2** redatto dal Cogesa S.p.A., società partecipata da questo Comune, nel quale vengono descritte l'organizzazione ed il funzionamento della società, la dotazione impiantistica, le caratteristiche delle attività del Ciclo integrato dei Rifiuti e dei relativi costi.

Allegato A1

Ragioni della scelta dell'affidamento *in house*, economicità della gestione

A. Obbligo allo svolgimento del servizio;

B. Compensazioni economiche e infrastrutture di proprietà comunale messe a disposizione della Società Cogesa S.p.A.

A. Obbligo allo svolgimento del servizio.

Con riferimento agli obblighi di servizio pubblico ed universale in tema di ciclo dei rifiuti, si consideri quanto segue.

Gli obblighi in questione, richiamati esplicitamente dall'art. 34, commi 20 e 21 D.L. 179/2012 sono indiscutibilmente correlati all'impossibilità di interrompere il servizio per evidenti ragioni igienico – sanitarie e di qualità della vita nelle comunità locali.

Risulta opportuno evidenziare come da una parte sia la stessa normativa ad imporre l'obbligatorio svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e dall'altra come non trovi applicazione l'opzione di concorrenza totale nel mercato di cui alla verifica antitrust già ex art. 4, cc. da 1 a 4 D.L. 138/2011, ora incostituzionale come da sentenza Corte Costituzionale 199/2012, ma pur sempre di riferimento in termini di valutazione tra l'alternativa della concorrenza totale nel mercato rispetto all'approccio con attribuzione di esclusiva ad un unico affidatario.

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

Del resto, sempre in ottica obbligatoria, in base all' art. 198, cc.2 e ss. D.lgs. 152/2006 i Comuni:

- concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito;
- stabiliscono in particolare:
 - ❖ le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
 - ❖ le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
 - ❖ le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
 - ❖ le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione;
 - ❖ le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
 - ❖ le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;
 - ❖ l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani;
 - ❖ sono tenuti a fornire alla Regione Abruzzo, alla Provincia ed alle Autorità d'ambito (AGIR) tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani da esse richieste;

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

In tema di obbligatorietà del servizio, infine può essere richiamato l'art. 59, c.2 D.lgs. n. 507/1993. Fermo restando il potere di determinazione dei perimetri entro i quali è obbligatoriamente istituito il servizio dei rifiuti urbani interni ai sensi degli articoli 3 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 (peraltro abrogato ex D. Lgs. n. 152/2006), previa ricognizione dei perimetri del centro abitato, delle frazioni e dei nuclei abitati, ivi compresi i centri commerciali e produttivi integrati, i Comuni possono estendere il regime di privativa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati ad insediamenti sparsi siti oltre le zone perimetrate sopra menzionate.

La conferma del fatto che il ciclo dei rifiuti deve essere gestito in esclusiva, evidenziandosi un ente pubblico affidante ed un affidatario unico per territorio e periodo di tempo, e non in regime di concorrenza totale (venir meno del ruolo di affidante da parte dell'ente pubblico, libero dispiego della concorrenza tra più gestori contestualmente operanti sul territorio), a livello di singolo Comune, soprattutto quando quest'ultimo sia di dimensioni piccole, può derivare dalle considerazioni che seguono.

Il ciclo dei rifiuti è caratterizzato dal seguente perimetro gestionale, come definito dalla dall'art. 1 comma 1.2 della deliberazione di ARERA n. 363/2021 del 03/08/2021 quali:

- a) spazzamento e lavaggio strade
- b) raccolta e trasporto dei rifiuti urbani
- c) gestione tariffe e rapporti con l'utente
- d) trattamenti e recupero dei rifiuti urbani
- e) trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani.

Quanto alla raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati, appare in teoria possibile che più operatori nel mercato, in contestuale concorrenza tra loro, intrattengano rapporti diretti con gli utenti finali del servizio, i quali potrebbero anche cambiare il proprio fornitore a seconda della convenienza economica e del livello del servizio reso ma, nel concreto, la questione risulta di difficile attuazione per effetto del regime restrittivo di cui alla L.R. n. 36/2013 che prevede un vero e proprio divieto di nuove gare a partire dalla nomina del Direttore Generale e del Revisore Legale dell'AGIR. Nomine che sarebbero dovute intervenire entro il 30 giugno u.s..

Per espresso parere dell'avvocatura regionale sono permessi i soli affidamenti cosiddetti "in house". Inoltre più operatori all'interno dello stesso Comune causerebbero probabilmente problemi di interferenza, di sovrapposizione, di necessità di identificazione del rifiuto di spettanza di ciascuno i quali non appaiono facilmente risolvibili, come pure risulterebbe arduo raggiungere facilmente obiettivi predeterminati di raccolta differenziata in un sistema multi-gestore che richiederebbe un non facile coordinamento.

Inoltre, dal punto di vista dello strumento stesso di relazione tra il singolo operatore e l'utente finale, la sentenza della Corte Costituzionale n. 239/2009 ha ritenuto, diversamente dalla prassi sino a quel punto adottata, che la tariffa di igiene ambientale ex art.49 D.lgs. 22/1997 ed ex D.lgs. 152/2006 fosse nella maggior parte delle applicazioni da considerarsi un tributo e non una tariffa commerciale ex artt. 3 e 4 DPR 633/1972. Dopo una serie di prese di posizione ondivaghe da parte dei diversi soggetti chiamati ad esprimersi a vario titolo (Agenzie delle Entrate a mezzo di circolari, commissioni tributarie, Corte di Cassazione), con soluzioni adottate nella prassi e suggerite dalla dottrina, le quali non potevano che tener conto della precarietà del quadro di riferimento, solo con la

sentenza della Corte di Cassazione 15.02.2012, n. 3294 si è ribadita in via pressoché definitiva la natura tributaria della tariffa di igiene ambientale. Nel caso del Comune di Fontecchio la questione è comunque superata in quanto l'Ente ha applicato la TARI (L. 147/2013).

Pertanto, non risulta quindi nemmeno sussistere uno strumento che possa legittimamente correlare, dal punto di vista commerciale, più operatori e più utenti nell'ottica della concorrenza per il mercato; il transito della remunerazione del gestore in concorrenza totale per l'erogazione di un corrispettivo comunale pare di fatto essere di impossibile attuazione. A rafforzamento di ciò vi è la previsione normativa secondo cui le tariffe del tributo devono essere determinate avendo a riguardo il piano economico-finanziario da elaborarsi annualmente a cura dell'Ente Gestore con obbligo di copertura dei costi gestionali al cento per cento, non potendo tuttavia eccedere i medesimi, prevedendo in nessun modo alcun margine di profitto inglobando il prospetto dei costi generali di gestione a consuntivo da parte del gestore.

Quanto alle altre possibili attività ambientali di igiene urbana non oggetto di affidamento *in house*, (come anche da parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, 16 Maggio 2012, n. AS940, relativa ai servizi pubblici locali di rilevanza economica concernenti la filiera ambientale del Comune di Torino (AS940), a fronte della delibera di Giunta dello stesso Comune (17.04.2012, n.ord. 78 2012 01917/064), quanto segue è da considerarsi già liberalizzato (con le precisazioni di cui alla citata delibera): selezione/trattamento dei rifiuti speciali non pericolosi; trattamento dei rifiuti pericolosi prodotti da aziende; noleggio di attrezzature di raccolta e trasporto rifiuti; bonifiche di manufatti contenenti amianto; rimozione di graffiti da superfici orizzontali e verticali; analisi di laboratorio limitatamente alla composizione del rifiuto; studio dei parametri quali/quantitativi per la definizione degli indici di produzione specifica dei rifiuti da parte delle diverse categorie di produttori; raccolta e demolizione di carcasse di auto; rimozione, radiazione e rottamazione di autoveicoli; pronto intervento discariche abusive; derattizzazione e disinfestazione; asporto rifiuti in ossequio ad ordinanza di sgombero; posizionamento e pulizia di servizi igienici.

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

Con l'affidamento *in house* il Comune può esercitare il controllo effettivo su ogni profilo delle attività della partecipata che gestisce il servizio; per il tramite dei propri uffici può controllare in maniera immediata i flussi dei rifiuti di varia natura che si movimentano sul territorio; si crea incremento dell'attività di una azienda che opera sul territorio e per il territorio con conseguenti benefici sociali per lo stesso anche in termini di passaggio degli attuali dipendenti attenuando l'eventuale conflittualità sindacali.

B. Compensazioni economiche e infrastrutture di proprietà comunale messe a disposizione della Società Cogesa S.p.A.

Si consideri quanto segue in materia di compensazioni economiche (aiuti di Stato), come previsto si debba evidenziare alla luce dell'art. 34, comma 20 D.L. 179/2012.

In attuazione del pacchetto della Commissione UE di cui sopra in data 20.11.2012, è stato approvato 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; quest'ultimo prevede tra l'altro che, all'art. 2 (Aiuti «*de minimis*»):

Sono considerati non corrispondenti a tutti i criteri dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, e pertanto esenti dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, gli aiuti concessi alle imprese per la fornitura di servizi di interesse economico generale che rispettano le condizioni stabilite ai paragrafi da 2 a 8 del presente articolo.

L'importo complessivo degli aiuti "de minimis" concessi a un'impresa che fornisce servizi di interesse economico generale non supera i 500.000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari.

Nel caso in questione non si prevedono oneri aggiuntivi per il gestore che debbano essere compensati tramite finanziamenti OSU (Oneri del servizio universale). I costi del servizio sono interamente coperti attraverso la tariffa (TARI) pur garantendo il principio di economicità per l'utente.

Valutazione in termini di complessiva convenienza tecnico-economica della gestione assicurata da Cogesa S.p.A.

In particolare l'affidamento *in house* ha validità economica e produce benefici soprattutto perché riunisce la frammentazione della gestione dei rifiuti solidi urbani ed assimilati. Nel contempo si allinea con gli indirizzi politici nazionali e regionali intesi a costituire ambiti territoriali di gestione del servizio in modo da attuare un'organizzazione dello stesso che consenta economie di scala e di differenziazione, idonee a massimizzare l'efficienza dello stesso. L'affidamento del servizio da parte del Comune di Fontecchio consentirà anche alla società partecipata di coprire un'area omogenea che comprende circa sessantaquattro Comuni del centro Abruzzo oltre a tre società, a totale partecipazione pubblica, socie quali ECO.LAN S.p.A. (che opera nella provincia di Chieti), ASM S.p.A. (che opera per il Comune di L'Aquila) e la MO.TE. S.p.A. (che opera nella Provincia di Teramo), e quindi ottimizzando il complesso dei segmenti di cui si compone il ciclo integrato dei rifiuti urbani ed assimilati.

L'affidamento *in house* del servizio alla società partecipata rappresenta la soluzione ideale per garantire un sistema più moderno e razionale che, garantendo il rispetto assoluto della più recente normativa, realizza economie, con una gestione di qualità e di piena legalità, preparando la fase finalizzata alla creazione degli ambiti territoriali ottimali che saranno definiti da parte dell'assemblea dei soci dell'AGIR, disposta con la Legge Regionale n. 36/2013.

Queste considerazioni inducono a ritenere l'affidamento *in house* del ciclo integrato dei rifiuti nel comprensorio peligno, esteso anche a tutto il centro Abruzzo, l'unica soluzione logica, razionale del servizio, coerente ed in linea con le prospettive future che la Regione delinea definitivamente.

Tutto ciò premesso, si è inteso con la presente relazione dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo posti a fondamento della decisione del Comune di affidare il servizio integrato dei rifiuti. Ad oggi il COGESA è riconosciuta da ANAC attraverso l'iscrizione all'albo di cui all'art. 190 del d.lgs. n. 50/2016 ess.mm.ii., come società beneficiaria degli affidamenti *in house*.

Quanto sopra descritto con affidamento della durata di anni 10.

L'ottimizzazione della percentuale di raccolta differenziata, già portata sopra i limiti di legge, e il raggiungimento dei nuovi obiettivi che la Comunità Europea ha definito con la direttiva 2008/98/CE ovvero "entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, 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 % in termini di peso”, nonché con la Direttiva 815/2018 che impone il raggiungimento entro il 2030 di smaltimento in discarica solo del 10% dei rifiuti urbani, sono obiettivi raggiungibili solo attraverso società che hanno un elevato *know how* e la giusta impostazione gestionale per il raggiungimento di questi obiettivi.

È in ogni caso doveroso precisare che la convenienza economica del Comune è da riferire alla complessiva gestione ed al complessivo costo afferente alle diverse attività e prestazioni svolte sul territorio anche in riferimento a valori di *benckmarch* o di fabbisogni standard del servizio oggetto della presente relazione.

Allo stesso modo l’offerta sconta la presa in carico da parte di Cogesa s.p.a. di alcune attività ed alcuni costi che, nell’ipotesi di ricorso al mercato, sarebbero restate in carico del Comune, quali a titolo esemplificativo i costi relativi all’organizzazione e programmazione dei servizi, alla predisposizione di capitolati ed all’espletamento delle procedure di gara, i costi relativi all’effettuazione del monitoraggio e dei controlli del territorio, attività di rendicontazione sui portali della Regione Abruzzo in merito alle quantità di rifiuti, elaborazione del MUD, attività di comunicazione e sensibilizzazione nei confronti dell’utente cittadini per un continuo miglioramento della performance ambientale del Comune, ecc. Non sono di minore rilevanza le eventuali considerazioni che potrebbero operarsi sui lunghi tempi, sull’iter e sulle controversie in caso di espletamento di procedura di gara europea per la scelta dell’affidatario.

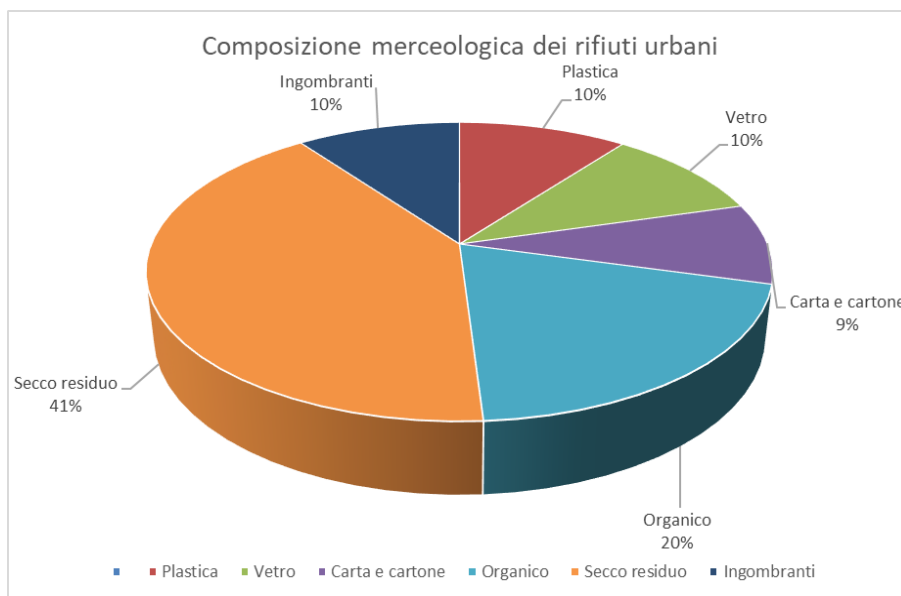
Nel contempo, ai fini del corretto apprezzamento della complessiva convenienza economica, non può non essere considerato e valutato con grande attenzione il livello qualitativo di erogazione del servizio, con riferimento agli obiettivi del Comune ed ai diversi parametri qualitativi afferenti al servizio in oggetto, quali, a titolo puramente indicativo, il risultato da conseguire nella raccolta differenziata.

Dati di Produzione e Obiettivi Raggiunti

Il Comune di Fontecchio produce annualmente un quantitativo complessivo di rifiuti urbani ed assimilati di 164,30 tonnellate pari a 460,22 chilogrammi per abitante per anno (il dato medio italiano è di 499,3 kg/ab*a):

Comune di Fontecchio: Abitanti 357 Equivalenti pari a circa 480 (in considerazione della presenza di una residenza sanitaria assistenziale e di una casa di riposo che incidono per il 25%).

Codice EER	ton/a	%
150106	17,06	10,38%
150107	16,69	10,16%
200101	14,35	8,73%
200108	32,39	19,71%
200301	67,24	40,93%
200307	16,57	10,09%
TOTALE	164,30	100,00%



La percentuale di raccolta differenziata negli ultimi anni è stata pari a:

- 56,3% anno 2020
- 51,5% anno 2019
- 55,2% anno 2018

Dalla tabella merceologica si evince che il secco residuo prodotto dal Comune di Fontecchio è pari a 67,24 tonnellate (anno 2020) che rappresenta il 40,92% del totale di R.U.. Il suddetto rifiuto viene conferito presso l'impianto di trattamento meccanico e biologico del COGESA e dopo trattamento circa l'80% viene smaltito in discarica (come 19 12 12 e 19 05 03) per un quantitativo di circa 53,79 tonnellate che rappresenta circa il 32,74% del totale dei rifiuti prodotti. Si consideri che il dato del Comune è superiore rispetto al dato medio per l'Abruzzo che è pari al 34% (fonte ISPRA), dell'area geografica SUD (31%) e al dato medio nazionale del 21%. Il motivo di questa anomalia considerando il sistema di raccolta domiciliare risiede nella presenza nel piccolo comune di una residenza sanitaria assistenziale e di una casa di riposo che alterano molto il dato standard di produzione del secco residuo comparato con altre realtà simili. È del tutto evidente che al netto di questi grandi produttori di secco residuo il Comune di Fontecchio avrebbe percentuali di raccolta differenziata superiori al 70%.

Questa percentuale dovrà scendere, secondo quanto prevede la Direttiva 850/2018/UE che modifica la Direttiva 1999/31/CE, al 10% entro il 2035.

Il dato pro capite di smaltimento è un indicatore utile a monitorare efficacemente la modalità di gestione dei rifiuti urbani. In Italia, nel 2019, lo smaltimento in discarica pro capite è pari a 104 kg/ab*a mentre, a conferma di quanto suddetto, per il Comune di Fontecchio il dato è pari a 150,67 kg/ab*a (se lo rapportiamo al dato puro delle utenze domestiche il dato sarebbe inferiore rispetto al dato regionale), leggermente inferiore con il dato del CENTRO (159 kg/ab*a) e con il dato della regione Abruzzo (158 kg/ab*a) mentre il NORD risulta più performante con un dato pari a 55 kg/ab*a.

Sulla base dei dati tecnici su indicati emerge complessivamente una gestione efficace ed efficiente operata dalla società COGESA S.p.A. attraverso il raggiungimento di importanti obiettivi di legge nella gestione dei rifiuti quali:

- raccolta differenziata pari al 56,3% (2020);
- quantitativo di rifiuti conferiti in discarica pari a 150,67 kg/ab*a inferiore al dato medio di macroarea e locale.

La popolazione residente, fonte ISTAT, nel Comune di Fontecchio al 01.01.2020 è pari a 357. Ciò vuol dire una produzione di rifiuti pro capite pari a 460,22 kg/abitante*anno.

La produzione pro capite (fonte ISPRA – Rapporto Rifiuti Urbani anno 2020) è stata per l’Abruzzo pari a 459,70 kg/abitante*anno mentre quella dell’Italia pari a 499,30 kg/abitante*anno.

Il costo annuale che sostiene il Comune di Fontecchio nei confronti della società partecipata COGESA S.p.A. per l’intero ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati è pari a 68.781,67 € oltre iva per complessivi 75.659,84 €.

I parametri presi a riferimento da ISPRA per analizzare l’economicità del ciclo integrato dei rifiuti urbani ed assimilati sono:

- **€/ton**, parametro che tiene conto anche della potenziale vocazione turistica di un Comune. Per il Comune di Fontecchio questo indice è pari a 418,63/ton. La media nazionale è pari a 347,00, nelle macro area del NORD pari a 300,90, per il CENTRO pari a 373,70 e per il SUD pari a 416,40 €/ab*anno. A livello locale, Regione Abruzzo, il dato si attesta a 353,00 €/ab*a. Il dato del Comune di Fontecchio risulta essere superiore alle aree di riferimento dovuta alla minima produzione pro capite di rifiuto urbano (460,22 kg/ab*anno) che senz’altro è una ottima performance ambientale rispetto al dato della Regione Abruzzo (459,70 kg/ab*anno) ma penalizzante, rispetto a questo parametro, sull’incidenza dei costi fissi del servizio (fonte dati ISPRA – Rapporto Rifiuti 2020).

Area Geografica	€/ton
NORD	300,90
CENTRO	373,70
SUD	416,40
Comune di Fontecchio	460,22
ITALIA	347,00

- **€/abitante*anno** che per il Comune di Fontecchio è pari a 192,66. La media nazionale è pari a 175,79 €/ab*a, mentre a livello territoriale questo dato è pari a 154,47 per la macroarea del NORD, 208,05 per il CENTRO e 186,26 per il SUD. A livello locale, Regione Abruzzo, il dato medio è pari a 167,83 €/ab*anno. Ovviamente questi dati risentono anche del tipo di raccolta (stradale, di prossimità o domiciliare).

Area Geografica	€/abitante*anno
NORD	154,47
CENTRO	208,05
SUD	186,26
Comune di Fontecchio	192,66
ITALIA	175,79

Si vuole ricordare infine che il COGESA eroga tutti i servizi attinenti al ciclo integrato quali: raccolta domiciliare, trasporto, trattamento dei rifiuti finalizzati al recupero e allo smaltimento nonché la fase residuale di smaltimenti per i rifiuti ad oggi non avviabili a recupero.

Da ultimo si segnala **il vantaggio sociale dell'affidamento *in house providing consistente nell'annullamento del rischio di infiltrazioni mafiose negli appalti relativi ai rifiuti, storicamente uno dei settori più a rischio***. Se è pur vero che il sistema della prevenzione amministrativa in materia – disciplinata dal Codice Antimafia - prevede l'obbligo di ricorso alle cd. *white list* per questa tipologia di affidamenti. E' anche vero che la prevenzione antimafia di tipo amministrativo, seppure strutturata in modo da garantire un elevato livello di sicurezza rispetto al rischio di infiltrazioni mafiose negli appalti, non può annullare tale rischio. Obiettivo invece garantito dalla gestione pubblica del servizio.

Il Responsabile del Servizio Tecnico
F.to Arch. Tiziana Maria Del Roio