



**AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI RACCOLTA, TRASPORTO  
E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI URBANI ED ASSIMILATI  
AGLI URBANI**

**RELAZIONE AI SENSI DELL'ARTICOLO 34 COMMA 20 DEL  
DECRETO LEGGE N. 179 DEL 18 OTTOBRE 2012,  
CONVERTITO IN LEGGE N. 221 DEL 17 DICEMBRE 2012**

## INDICE

<b>1</b>	<b>PREMESSA</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>LA DEFINIZIONE DEI CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE</b> .....	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>INDIVIDUAZIONE DELL'ENTE AFFIDANTE, DEL GESTORE DEL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE</b> .....	<b>14</b>
	4.1 Ente affidante: il Comune di Misinto .....	14
	4.2 Il Gestore del Servizio: Gelsia Ambiente Srl.....	15
	4.3 Raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani: il Contratto di servizio.....	18
	4.4 Le caratteristiche del servizio integrato per la gestione dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani ...	22
	4.5 CODICE ETICO.....	26
	4.6 CERTIFICAZIONI ISO .....	28
<b>5</b>	<b>L'ANALISI DELL'ECONOMICITÀ DELLA GESTIONE OPERATA DA GELSIA AMBIENTE SRL CON RIFERIMENTO ALL'INTERO SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE AMBIENTALE</b> .....	<b>28</b>
<b>6</b>	<b>COMPENSAZIONI ECONOMICHE</b> .....	<b>36</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>36</b>

## **1 PREMESSA**

Il Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012 n. 221, all'art. 34 commi 20 e 21 prevede che:

- comma 20 – Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito Internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.
- comma 21 – Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.

In attuazione dei dettami sopra citati, è stata redatta la presente relazione che affronterà i seguenti temi:

- il quadro normativo di riferimento relativo al servizio pubblico di rilevanza economica di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani;
- la definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
- individuazione dell'Ente Affidante, del Gestore del Servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani e caratteristiche del servizio;
- la verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento per il tramite di società mista;
- l'analisi dell'economicità della gestione operata dal Gestore del Servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani;
- eventuali compensazioni economiche se previste.

## **2 QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

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

**2.1.1.** La nozione di “servizio di igiene ambientale” è desumibile dall'art. 183, c. 1, lett. *d*), d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, recante «*Norme in materia ambientale*» (c.d. *Codice dell'ambiente*), venendo ivi definita come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura.

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

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

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

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

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

## **2.2. Sull'organizzazione del servizio di igiene ambientale**

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

Ciò determina significativi riflessi sull'organizzazione del medesimo.

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

Il c. 1 dell'art. 3-*bis* cit., richiamato dal successivo comma 1-*bis*, sopra testualmente riportato, si preoccupa, in particolare, di individuare le modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. Più precisamente, la norma in questione imponeva [N.d.R. *il ricorso al tempo imperfetto si giustifica in considerazione della già intervenuta scadenza dei termini assegnati dalla disposizione*] alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano di "organizzare" lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, "definendo" il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, oltre che "istituendo o designando" gli enti di governo degli stessi, entro il 30 giugno 2012.

La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali, da definirsi, come detto, a cura delle Regioni e delle Province Autonome, di norma non doveva essere inferiore a quella del territorio provinciale, ammettendosene una diversa perimetrazione, in termini meno estesi, solo attraverso una motivazione della scelta sulla scorta di criteri di differenziazione territoriale o socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del

servizio (e ciò anche su proposta dei Comuni, presentata entro il 31 maggio 2012, previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato già costituito, ai sensi dell'art. 30, d.lg. n. 267/2000).

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

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

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

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

Tale norma, senza incidere direttamente sull'art. 3-bis, d.l. n. 138/2011:

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

La citata disposizione non si rivela d'immediata e completa perspicuità, e pone, anche per tale ragione, rilevanti problemi di coordinamento con l'art. 3-bis in precedenza illustrato, alla luce e nella prospettiva del quale dovrebbe pur sempre essere interpretata e applicata.

Non può sfuggire, allora, che l'art. 3-bis, d.l. n. 138/2011, fissava, alla data del 30 giugno 2012, il termine per lo svolgimento di una duplice attività, in cui si concretizzava la "organizzazione" dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, e precisamente: a) la "definizione" del perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, e b) la "istituzione o designazione" degli enti di governo degli stessi; mentre l'art. 13, d.l. n. 150/2013, riferisce la rimessione in termini alla data del 30 giugno 2014 al duplice adempimento consistente: i) nella "istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale" e ii) nella "deliberazione di affidamento".

In questa prospettiva, ferma restando l'inequivocabile volontà del legislatore di far sì che i servizi a rete siano gestiti in forma d'ambito avente dimensioni quantomeno provinciali, la norma sopravvenuta potrebbe essere letta, nel rapporto con la precedente, nel senso di consentire, alle

Regioni e alle Province Autonome che abbiano rispettato la scadenza del 30 giugno 2012 per la definizione degli ambiti ottimali, la designazione degli enti di governo entro il 30 giugno 2014 (con obbligo per gli stessi di provvedere alla deliberazione di affidamento entro la medesima scadenza). In tale contesto, l'esercizio dei poteri sostitutivi potrebbe giustificarsi in ragione della difficile accettabilità di una situazione locale in cui, essendosi provveduto alla perimetrazione dell'ambito ottimale, a livello della Provincia o di una più ristretta area territoriale, non si addivenga poi, in tempi rapidi, anche alla successiva istituzione, o designazione, dell'ente di governo competente, tra l'altro, alla scelta della forma di gestione e all'assunzione delle decisioni di affidamento.

Non può sfuggire che qualora il legislatore avesse inteso rimettere in termini, fino alla data del 30 giugno 2014, anche per la definizione dell'attività di perimetrazione degli ambiti ottimali, lo avrebbe potuto dichiarare espressamente, essendogli noto, per averlo statuito appena due anni prima, che la "organizzazione" dei servizi pubblici locali a rete passa attraverso un PRIUS (logico-cronologico) consistente nella definizione degli ambiti ottimali e in un POST consistente invece nell'istituzione o designazione dell'ente di governo.

### **2.3. La situazione dell'organizzazione del servizio di igiene ambientale in Lombardia**

**2.3.1.** In Lombardia, ad oggi e nel settore qui d'interesse, non risulta essere stata data attuazione al modello organizzativo "su area vasta" delineato dall'art. 3-bis, d.l. n. 138/2011.

In effetti, nel territorio regionale, gli ambiti territoriali ottimali, per il servizio di igiene ambientale, non sono stati mai (*recte*: non sono stati ancora) istituiti.

Neppure risulta che il Consiglio dei Ministri abbia provveduto in sostituzione della Regione Lombardia ai sensi dell'art. 8, l. n. 131/2003.

In sostanza, il termine del 30 giugno 2012, previsto dal primo comma della norma soprariportata, è decorso senza che la Regione Lombardia abbia individuato gli ambiti ottimali all'interno dei quali dovrebbe essere svolto e gestito anche il servizio di igiene ambientale, il che depone per una conferma dell'iniziale scelta della predetta Regione la quale, come noto, ai sensi dell'art. 200, c. 7, d.lg. n. 152/2006, ha optato per un modello organizzativo della gestione dei rifiuti che non prevede l'istituzione di ambiti territoriali ottimali, giusta quanto affermato con comunicazione della Direzione Generale Reti e Servizi prot. 17129 in data 6 agosto 2007, avente ad oggetto «Chiarimento in merito all'organizzazione territoriale di gestione dei rifiuti urbani», e recentemente confermato attraverso il Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti, approvato con d.G.R. n. X/1990 del 20 giugno 2014 (v. p. 129, in cui si trova affermato che "l'impostazione consolidata in Regione Lombardia è in linea con l'art. 200 comma 7 del D.Lgs. 152/06 e viene confermata nel presente Programma").

**2.3.2.** La conseguenza di quanto rilevato nel precedente paragrafo è che, in assenza di difformi interventi di natura organizzativa adottati dai competenti organi e strutture regionali, rimane tuttora intestata ai Comuni lombardi la facoltà di procedere in forma singola all'assegnazione del servizio di igiene ambientale nel rispetto delle modalità consentite dall'ordinamento comunitario.

Quanto sopra appare viepiù confermato, sia pure implicitamente, dall'art. 19, comma 1, lett. f), d.l. n. 95/2012 (recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario»), convertito in l. n. 135/2012, che individua espressamente tra le funzioni fondamentali dei Comuni l'«organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi», previsione, questa, non abrogata dall'ultima versione del citato art. 3-bis, d.l. n. 138/2011, nonché, più recentemente, dall'art. 13, c. 1, d.l. n. 150/2013.

A tale conclusione è peraltro pervenuta anche l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (oggi A.N.AC.) che, nell'affrontare la questione relativa alla mancata

individuazione degli ambiti ottimali relativi al settore dell'igiene ambientale nel territorio della Regione Lombardia, e alla conseguente possibilità per «l'Ente locale di poter medio tempore bandire ed espletare una propria procedura ad evidenza pubblica», con proprio parere AG38/13 del 24 luglio 2013, ha precisato quanto segue: «Occorre chiedersi se i ritardi delle Regioni nella organizzazione del servizio e quindi nella definizione dei suddetti bacini territoriali ottimali e nella individuazione dei relativi enti di governo, possa costituire una valida motivazione da porre alla base di una eventuale proroga contrattuale.

*Sulla questione, appare in realtà maggiormente conforme alla normativa di riferimento, ed in linea con il consolidato orientamento giurisprudenziale, ritenere che l'assenza dell'individuazione del livello di gestione da parte delle Regioni non possa giustificare il ricorso a proroghe contrattuali al di fuori dei limiti individuati dalla giurisprudenza.*

*D'altra parte, come anche rilevato dalla giurisprudenza amministrativa a proposito di proroghe contrattuali disposte nelle more dell'operatività dei nuovi gestori, "l'art. 204 del D.Lgs 152 del 2006 detta la disciplina transitoria, valida per gli affidamenti in essere, fino all'attuazione del nuovo sistema di gestione integrata facente capo alle Autorità d'Ambito. È del tutto chiaro che il citato art. 204 non prevede una proroga ex lege delle gestioni in corso fino all'istituzione e organizzazione delle Autorità d'Ambito in materia di ciclo dei rifiuti. Il legislatore ha semplicemente voluto porre un termine finale, oltre il quale le gestioni esistenti, anche se affidate per una durata maggiore, devono comunque cessare. In definitiva, l'art. 204 del d.lgs. 152 del 2006 non ha affatto previsto la proroga ex lege degli affidamenti in corso ma, al contrario, si è limitata a sancire la "permanenza" dei contratti in corso, stipulati all'esito di procedure di evidenza pubblica, secondo il proprio regime temporale, fermo restando la cessazione ex lege, anche anticipata, con l'operatività del nuovo gestore" (Tar Sardegna, sentenza n. 242/2012).*

*Tanto premesso, si ritiene che il Comune di Misinto, nelle more dell'individuazione di bacini territoriali di riferimento da parte delle Regioni, debba procedere all'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica ai fini dell'affidamento del contratto in questione e possa eventualmente concedere una proroga all'attuale gestore esclusivamente per il tempo strettamente necessario allo svolgimento della procedura di gara e alla stipula del nuovo contratto».*

Risulta, da quanto precede (secondo un ragionamento diretto a dimostrare l'inammissibilità di proroghe contrattuali concesse nelle more dell'organizzazione del servizio di igiene ambientale per ambiti territoriali ottimali e il conseguente obbligo di dar corso a nuovi affidamenti, una volta esaurita la durata temporale dei precedenti), un chiaro e autorevole riconoscimento della permanente titolarità, in capo ai singoli Comuni, del potere di provvedere sulla gestione *uti singuli*, in attesa del completamento di un percorso di definizione di ATO per il servizio in questione che, per quanto riguarda la Regione Lombardia, parrebbe destinato a non realizzarsi mai.

Tale prospettazione è stata di recente confermata, proprio in relazione al servizio di igiene ambientale, da una pronuncia della Corte dei Conti della Lombardia, che in proposito ha rilevato che «nelle more dell'istituzione degli ATO permane in capo ai comuni la potestà di gestione dei servizi di igiene ambientale (nei termini la Sezione con deliberazioni 531/2012; 362/2013; 457/2013). Tuttavia, l'affidamento in concreto di detto servizio (anche nell'ipotesi di gestione già instaurata) dovrà avvenire secondo i principi di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza e, in ogni caso, tramite procedure di selezione comparativa, escluso ogni automatico rinnovo in favore degli attuali affidatari» (C. Conti, Lombardia, sez. contr., 17 febbraio 2014, n. 20).

A ciò si aggiunga che alla medesima conclusione - in ordine alla perdurante facoltà, per i singoli enti locali, di espletare gare in forma singola per l'affidamento del servizio di igiene ambientale fino alla piena operatività degli ambiti territoriali - era pervenuta anche la giurisprudenza amministrativa nel periodo di prima applicazione del d.lg. n. 152/2006.

È stato infatti in proposito affermato che *«ai sensi degli artt. 200 e 202 del D.Lgs. n. 152/2006, tutte le competenze e le funzioni nel settore dei rifiuti sono transitate in capo all'Autorità d'Ambito, che deve*

*procedere all'affidamento del relativo servizio al gestore unico. [...] Inoltre, la competenza comunale è stata conservata dall'art. 198 del D.Lgs. n. 152/2006 fino all'istituzione dell'Autorità d'Ambito e al conseguente affidamento al gestore unico. Pertanto dopo il 31 dicembre 2006 **legittimamente un Comune, nell'attesa dell'istituzione dell'Autorità d'Ambito, procede a un nuovo affidamento con gara***» (TAR Campania, Salerno, sez. I, 23 settembre 2010, n. 11099).

Trattasi di considerazioni ancora del tutto valide e perfettamente applicabili alla peculiare situazione in cui versano i Comuni della Regione Lombardia la quale, come detto, non ha provveduto a istituire alcun ambito territoriale nel settore dell'igiene ambientale, mantenendo pertanto invariata la facoltà degli enti locali di procedere, fino a tale momento, e autonomamente, all'adozione di tutte le scelte organizzative del servizio ritenute più opportune.

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

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

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

In sostanza, il servizio di igiene ambientale, in tali casi, potrà essere affidato secondo uno dei seguenti schemi:

- (i) procedura di gara nel rispetto dei principi del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea;
- (ii) società mista con socio operativo, secondo le indicazioni comunitarie in materia di partenariato tra pubblico e privato, per come recepite dalla giurisprudenza nazionale (*cf.* in part. Cons. St., ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1; Cons. St., sez. II, parere del 18 aprile 2007, n. 456);
- (iii) società *in house*, nel rispetto dei requisiti individuati dalla giurisprudenza comunitaria.

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

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

La predetta riformulazione lascia intendere, con certezza, che possano senz'altro esservi, alla data di conversione del decreto legge (27 febbraio 2014), procedure di affidamento avviate da soggetti

diversi dall'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo, questi operando solo «**ove previsto**».

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

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

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

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

## **2.5. I modelli gestionali previsti dall'ordinamento comunitario**

**2.5.1.** I modelli gestionali ammessi dalla normativa comunitaria ai fini dell'erogazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale - disciplina, questa, allo stato direttamente applicabile anche nell'ordinamento italiano (cfr. Cons. St., sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762), e ciò ad esito dell'intervenuta dichiarazione di incostituzionalità della previgente regolamentazione interna afferente al predetto settore, operata con la sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 - impongono che l'affidamento della gestione di ss.pp.ll. avvenga nel rispetto di una delle seguenti modalità tra loro alternative, e cioè ad esito di una gara ad evidenza pubblica esperita: *a)* per la selezione del soggetto affidatario del servizio, nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, imparzialità e trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità; ovvero *b)* per la selezione del *partner* privato "industriale" di una società mista; *c)* facendo riferimento al modello gestionale tipico dell'*in house providing*, sussistendone le rigide condizioni previste dalla giurisprudenza europea e nazionale.

Nell'ambito dei diversi schemi gestionali consentiti dall'ordinamento europeo, come sopra elencati, l'adozione di un metodo di affidamento fondato sulla gara consente di adeguatamente soddisfare alle esigenze della concorrenza *per il* mercato, posto che il confronto competitivo si svolge nella fase di selezione dell'affidatario del servizio o del socio privato della società mista e consente di ottenere il medesimo risultato della concorrenza *nel* mercato, ossia l'eliminazione degli extra-profitti di monopolio, con conseguenti benefici per la collettività e l'utenza beneficiaria delle prestazioni poste in aggiudicazione.

Tra le forme di gestione fondate sul previo esperimento di un confronto concorrenziale “ad evidenza pubblica” la scelta, nel caso specifico, è ricaduta sul modello della società mista, forma di espressione del c.d. partenariato pubblico-privato di tipo istituzionalizzato (PPPI), definito, dalla Comunicazione C(2007)6661 del 5 febbraio 2008, come uno strumento di cooperazione tra soggetti pubblici e privati organizzata mediante la condivisione di partecipazioni in una medesima impresa, con la precisazione che *«l’apporto privato alle attività del PPPI consiste, a parte il conferimento di capitali o altri beni, nella partecipazione attiva all’esecuzione dei compiti assegnati all’entità a capitale misto e/o nella gestione di tale entità. Al contrario, il semplice conferimento di fondi da parte di un investitore privato ad un’impresa pubblica non costituisce un PPPI»*.

Da un punto di vista operativo, e per quanto concerne gli affidamenti a società miste, la Commissione, nella Comunicazione citata, ritenendo “difficilmente praticabile” una doppia procedura, ha suggerito (§ 2.2) di *«procedere nel modo seguente: il partner privato è selezionato nell’ambito di una procedura trasparente e concorrenziale, che ha per oggetto sia l’appalto pubblico o la concessione da aggiudicare all’entità a capitale misto, sia il contributo operativo del partner privato all’esecuzione di tali prestazioni e/o il suo contributo amministrativo alla gestione dell’entità a capitale misto. La selezione del partner privato è accompagnata dalla costituzione del PPPI e dall’aggiudicazione dell’appalto pubblico o della concessione all’entità a capitale misto»*.

Nella prospettiva euro-unitaria l’affidamento diretto di un servizio pubblico locale a una società mista può considerarsi ammissibile a condizione che la gara per la scelta del socio privato della società affidataria venga condotta nel rispetto degli artt. 43 e 49 del Trattato CE, nonché dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza, e che i criteri di scelta del socio privato siano riferiti non solo al capitale da questi conferito, ma pure alle capacità tecniche di tale socio e alle caratteristiche della sua offerta in considerazione delle prestazioni specifiche da fornire, onde poter ritenere che la scelta del concessionario risulti indirettamente da quella del socio medesimo, senza che vi sia necessità di un duplice esperimento concorsuale, per la scelta del *partner* e per l’affidamento del servizio (così, da ultimo, Corte di giustizia CE, sez. III, 15 ottobre 2009, resa in causa C-196/08).

**2.5.2.** Come chiarito dalla Commissione nella citata Comunicazione, la procedura da espletare deve dunque prevedere, nell’ambito del medesimo esperimento, sia la scelta del socio privato sia l’affidamento del servizio posto in aggiudicazione (c.d. *gara a doppio oggetto*).

Con più precisione, va segnalato che le condizioni da necessariamente soddisfare ai fini di una positiva valutazione circa la legittimità di un affidamento assentito in favore di una società mista sono state esaminate *ex professo* dalla seconda sezione del Consiglio di Stato che, con proprio parere n. 456/2007 del 18 aprile 2007, ha avuto modo di affermare che *«non appare, in primo luogo, condivisibile alla Sezione la posizione “estrema” secondo la quale, per il solo fatto che il socio privato è scelto tramite procedura di evidenza pubblica, sarebbe in ogni caso possibile l’affidamento diretto. Soprattutto, tale ipotesi suscita perplessità per il caso di società miste “aperte”, nelle quali il socio, ancorchè selezionato con gara, non viene scelto per finalità definite, ma soltanto come partner privato per una società “generalista”, alla quale affidare direttamente l’erogazione di servizi non ancora identificati al momento della scelta del socio e con lo scopo di svolgere anche attività extra moenia, avvalendosi semmai dei vantaggi derivanti dal rapporto privilegiato stabilito con il partner pubblico»*.

In altre parole, secondo il Consiglio di Stato una società mista può beneficiare di un affidamento diretto solo nel caso in cui la *lex specialis* afferente alla gara per la scelta del *partner* privato sia in grado di individuare in maniera puntuale – e sin dal principio, senza la possibilità di procedere a modifiche successivamente operate rispetto al momento in cui si è proceduto alla scelta del socio stesso – la natura del servizio posto in affidamento e l’ambito territoriale interessato dalla gestione dedotta in commessa.

Ciò detto, va rilevato che la prospettazione sopra delineata è stata confermata e ribadita dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella nota sentenza n. 1 del 3 marzo 2008, a mezzo

della quale il supremo consesso amministrativo, nel contestare la legittimità di un affidamento diretto assentito in favore di una società mista, ha rilevato che «*In particolare, la controversia per cui è causa non è in alcun modo assimilabile all'ipotesi sulla quale è stato reso il parere n. 456/2007 [in cui il Consiglio di Stato ha evidenziato le condizioni da soddisfare ai fini di un legittimo affidamento operato in favore di una società mista] anche perché:*

a) *i soci sono stati scelti alcuni anni prima l'affidamento (dall'A.S.L. 19 di Asti) del servizio alla società mista;*

b) *né l'originario statuto della società mista né gli atti della gara preordinata alla scelta dei soci privati hanno previsto la possibilità di estensione dell'attività della società stessa nell'ambito dell'A.S.L. 19;*

c) *la scelta dei soci è stata effettuata da amministrazione diversa da quella (A.S.L. 19) che ha dopo affidato il servizio alla società mista, avendo acquisito una percentuale del capitale della società solo alcuni anni successivi alla costituzione di quest'ultima;*

d) *la società mista non è stata appositamente costituita solo per quella specifica attività in seguito oggetto di affidamento;*

[...]

*L'illegittimità del contestato affidamento - avvenuto in via diretta senza previa gara - consegue alla violazione dei principi del Trattato dell'U.E.; ossia del principio di concorrenza e di quelli, che ne rappresentano attuazione e corollario, di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione e parità di trattamento».*

Nello stesso senso si è espresso - più recentemente - il medesimo Consiglio di Stato, il quale, chiamato a pronunciarsi in ordine a una fattispecie in cui un ente locale aveva adottato una delibera che «*non ha dato luogo alla costituzione di una società pubblica mista ma al mero acquisto di una partecipazione di minoranza*» di un'impresa mista già esistente, ha eccepito l'inammissibilità dell'affidamento diretto del servizio di igiene ambientale operato dall'ente locale che aveva acquisito solo successivamente una partecipazione sociale nel capitale della società mista, «*mancando, nella fattispecie i presupposti sia del "controllo analogo" per l'affidamento "in house" ossia, un controllo corrispondente a quello che si esercita sui servizi direttamente gestiti (C.S. n. 6736/07), sia quelli della società mista, come elaborati dalla giurisprudenza per la legittimità dell'affidamento diretto, in quanto non si sono realizzati i presupposti della gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio, non è stata prevista la estensione dell'attività svolta nell'ambito del comune e la società non è stata costituita per quell'attività oggetto di affidamento, posto che tale affidamento è stato attribuito ad una società mista costituita, in precedenza, da altri enti pubblici (cfr. parere C.S. II n. 456/07 e Ad. Pl. n. 1/08). [...] Pertanto, l'acquisizione nel caso di specie di una partecipazione azionaria di una società costituita in precedenza, ancorché avente ad oggetto la gestione dei rifiuti, non era sufficiente a legittimare l'affidamento diretto e ad escludere la necessità della gara*» (Cons. St., sez. V, 15 ottobre 2010, n. 7533).

A quanto sopra si aggiunga che l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (oggi A.N.AC.), nel proprio parere AG 3/2011 del 19 maggio 2011, dopo aver ribadito che «*In materia di affidamento a società miste, come previamente precisato dal Consiglio di Stato, "la società mista opera nei limiti dell'affidamento iniziale e non può ottenere senza gara ulteriori missioni che non siano già previste nel bando originario"* (Consiglio di Stato, sez. V, 13 febbraio 2009, n. 824)», e che «*Per ciò che concerne l'affidamento di servizi ulteriori e il rinnovo degli appalti già affidati, la giurisprudenza amministrativa sottolinea l'illegittimità dell'affidamento di servizi non identificati al momento della selezione del socio privato. L'illegittimità degli ulteriori affidamenti non sarebbe dovuta ad un mero motivo formale ma alla distorsione della concorrenza che ne deriva giacché "è infatti evidente che la scelta di assumere l'incarico operativo per l'esecuzione di servizi indeterminati (...) e per una durata esorbitante (...) è di per sé discriminante in danno delle imprese di settore che ben potrebbero, invece, concorrere per singoli lotti, di portata più limitata e ben precisata"* (Consiglio di Stato, sez. V, 4 agosto 2010, n. 5214; in termini anche Consiglio di Stato, sez. VI, 23 settembre 2008, n. 4603)», ha avuto modo di segnalare che «*La Comunicazione Interpretativa della Commissione [sui*

partenariati pubblico privati del 5 febbraio 2008] ammette tuttavia la possibilità di rinnovo o modifica dell'appalto o della concessione aggiudicati alla società mista e anche dell'assegnazione di nuovi compiti, a condizione che, nel rispetto del principio di trasparenza, tale possibilità sia indicata chiaramente nella documentazione di gara che "dovrebbe precisare quantomeno il numero di opzioni e le loro condizioni di applicazione. Le informazioni così fornite devono essere sufficientemente dettagliate da garantire una procedura di gara equa ed efficace". Sulla stessa linea il Consiglio di Stato ha evidenziato la necessità che la possibilità di affidare nuove incombenze rispetto a quelle originariamente affidate debba essere espressamente prevista nel bando di gara o nel capitolato d'onere cosicché tutte le imprese interessate a partecipare all'appalto ne siano a conoscenza fin dall'inizio e si trovino in una posizione di parità al momento della formulazione dell'offerta (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 16 marzo 2009, n. 1555)».

## **2.6. La preferenza per il modello della società mista**

**2.6.1.** Rispetto alle altre forme di gestione dei servizi pubblici locali, il modello della società mista si distingue per taluni elementi peculiari, riassumibili nei seguenti:

- l'opportunità di selezionare un soggetto in possesso di specifica professionalità mediante una gara ad evidenza pubblica che assicuri il conseguimento dell'obiettivo di una concorrenza libera (nonché del maggior vantaggio economico e di qualità del servizio per l'Ente) e di ottenere una sinergia tra pubblica amministrazione e soggetto privato;
- rispetto all'affidamento a società individuate mediante procedure ad evidenza pubblica, la possibilità di garantire (oltre alla salvaguardia dei principi di tutela della concorrenza e all'ottenimento dei vantaggi competitivi che discendono dall'apertura al mercato) la soddisfazione dell'interesse pubblico al mantenimento e all'esercizio di un controllo non solo esterno, come ente affidante, ma anche interno e organico, come *partner* societario sul soggetto privato selezionato per la gestione;
- la particolare valorizzazione dell'apporto operativo del *partner* privato, evitando che il suo ruolo rimanga circoscritto al mero conferimento di capitali e garantendo, invece, l'ingresso di un soggetto in possesso di specifiche competenze nello svolgimento dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio.

La gestione del servizio di igiene urbana presenta specificità e particolarità tali da richiedere, al fine di un'adeguata soddisfazione dell'interesse pubblico a essa sotteso, l'individuazione di una modalità gestionale che, assicurando un'integrazione soggettiva dei diversi segmenti d'attività del ciclo dei rifiuti, garantisca simultaneamente l'ottimizzazione della qualità ed efficienza del complessivo servizio, nell'interesse degli utenti, la strutturazione di un suo organico coordinamento sul territorio (anche in relazione alle infrastrutture essenziali e alla loro dislocazione geografica) e il più significativo contenimento dei costi, in attuazione dei principi di buon andamento, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Rispetto a tali peculiarità, e agli obiettivi di soddisfazione dell'interesse pubblico che ne discendono, il modello gestionale della società mista si presenta particolarmente appropriato, dal momento che esso consente di coniugare l'ottenimento di un incremento qualitativo della gestione del servizio (attraverso la selezione di un soggetto in possesso di specifica professionalità cui vengono attribuiti taluni compiti operativi) con il maggior vantaggio economico per l'ente (attraverso il ricorso all'evidenza pubblica e alla funzione compulsiva del mercato che essa svolge), assicurando anche il mantenimento e l'esercizio di un controllo dell'Amministrazione nella sua veste di socia, anche solo indirettamente, del soggetto gestore del servizio.

**2.6.2.** I medesimi obiettivi di soddisfazione dell'interesse pubblico possono essere più efficacemente raggiunti attraverso il ricorso a forme associative che, riunendo una pluralità di enti locali, consentono l'ottimizzazione delle risorse economiche, inducono il mercato a esprimere i

migliori risultati in termini di selezione qualitativa e, soprattutto, configurano un modello organizzativo in grado di garantire un coordinamento organico della gestione del servizio sul territorio.

Gelsia Ambiente S.r.l., attualmente a totale partecipazione pubblica, può essere individuata come strumento per l'attuazione del modello gestionale della società mista, attraverso una parziale privatizzazione del relativo capitale sociale, ad esito di una procedura ad evidenza pubblica rispettosa dei vincoli e condizioni sopra delineate, il che consente di cumulare agli elementi di vantaggio sin qui evidenziati l'ulteriore fattore consistente nella valorizzazione economico-patrimoniale di un operatore industriale creato dalla libera iniziativa di Enti Locali dell'area brianzola, con conseguente beneficio a favore delle Amministrazioni che, almeno indirettamente, detengono in esso una quota di partecipazione.

Gelsia Ambiente S.r.l. si presenta dunque come un soggetto appropriato a fungere da fattore di integrazione fra gli enti locali per l'attuazione di un modello gestionale del servizio di igiene urbana che, da un lato, garantisca il rispetto della normativa comunitaria e dei principi di libera concorrenza, trasparenza e non discriminazione e, dall'altro, assicuri l'ottimizzazione dei profili qualitativi della gestione, la massimizzazione dell'efficienza economica e l'efficacia del coordinamento territoriale.

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

Considerato che l'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012, fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", nel presente paragrafo si esamina brevemente il significato di tali termini ed i connessi obblighi, tenuto presente che il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani è inquadrabile tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica.

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

Il servizio universale è invece definito in considerazione degli effetti perseguiti, tesi a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile. In particolare, la Direttiva 2002/22/CE, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), definisce come servizio universale "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza". Ciò può comportare "la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato" (premesse, punto 4).

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

Il Consiglio di Stato (sentenza 1 aprile 2011, n. 2012) ha chiarito che si è in presenza di un servizio di interesse economico generale a condizione che "il servizio sia volto a soddisfare direttamente bisogni della collettività e sia direttamente fruibile da parte dei cittadini: che il rischio per la gestione del servizio sia assunto dal gestore e non sia a carico dell'amministrazione; che la remunerazione avvenga tramite tariffazione e gravi sugli utenti; che il rapporto sia trilaterale tra amministrazione-appaltatore o concessionario e utenti".

La Corte Costituzionale (sentenza n. 325 del 2010) ha stabilito che vi è una sostanziale coincidenza tra servizi di interesse economico generale e servizi pubblici a rilevanza economica.

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

In tal senso, la tutela della salute e dell'ambiente, strettamente legate alle politiche ambientali che l'ente deve perseguire, giustificano interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente ed e, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

In particolare, rileva che nel campo della gestione integrata dei rifiuti gli obblighi di servizio pubblico consistono in:

- obblighi di esercizio: universalità del servizio, continuità, qualità e regolarità del servizio, tutela degli utenti e dei consumatori, accessibilità delle tariffe;
- obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario di cui all'articolo 203 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.

Inoltre, la gestione dei rifiuti è effettuata conformemente al principio "chi inquina paga".

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

La presente relazione è finalizzata a illustrare i contenuti dell'art. 34 DL 179/2012 in riferimento al previsto affidamento in capo a Gelsia Ambiente Srl del servizio di igiene ambientale nel Comune.

Tale illustrazione, peraltro, non può prescindere, nel quadro di una corretta ponderazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti, da una preliminare descrizione del soggetto societario preposto alla gestione, alla descrizione degli scenari strategici di fondo che sottostanno alla sua nascita, agli obiettivi perseguiti con la sua costituzione ed alle previsioni di sviluppo.

#### **4.1 Ente affidante: il Comune di Misinto**

**Misinto** è un comune italiano della provincia di Monza e Brianza. E' posto a circa metà strada tra Milano e Como dalle quali dista rispettivamente a 25 e a 18 km, posto ad una quota di 252 m s.l.m.; si colloca inoltre nella parte settentrionale del Parco delle Groane, un bosco di importanza regionale che si estende fra molti comuni della zona. La popolazione residente sul territorio è pari a circa 5.400 abitanti.

Nel comune di Misinto sono presenti due frazioni: Cascina Nuova e Cascina Sant'Andrea. I comuni confinanti con Misinto sono: a sud Cogliate, a nord Lazzate, a est Lentate sul Seveso e a ovest Rovello Porro e Rovellasca.

A Misinto non sono presenti stazioni ferroviarie, ma è attivo un servizio di trasporto con autobus della Air Pullman che lo collega con i comuni limitrofi e con le più vicine sedi di scuole superiori: Saronno, Cesano Maderno e Limbiate. Le stazioni ferroviarie più vicine sono quelle di:

- Rovellasca-Manera dove passa la linea Milano Cadorna - Saronno - Como gestita da Trenord.

Camnago-Lentate dove passa la linea TiLo R Chiasso - Como San Giovanni - Milano Porta Garibaldi (Milano Centrale gestita da TiLo e la linea suburbana S4 Milano Cadorna - Seveso (Camnago Lentate) gestita da Trenord.

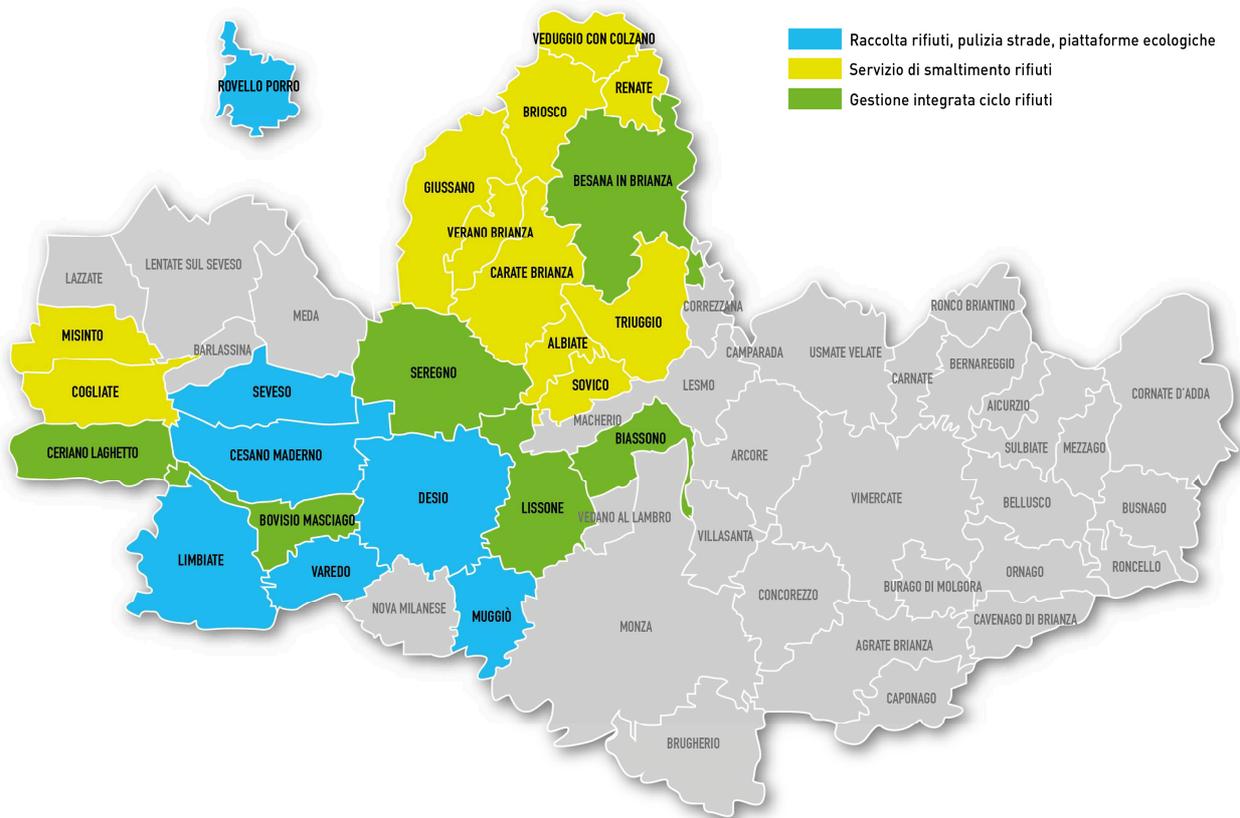
Da Misinto è possibile raggiungere facilmente Milano e Como grazie alla Statale dei Giovi (SS35) che passa nel vicino comune di Lentate sul Seveso. Il tratto della statale che collega Lentate a Cormano è chiamato Superstrada Milano - Meda (SP35).

Le entrate autostradali più vicine si trovano a Turate e Lomazzo dove passa l'Autostrada dei laghi (A9 Linate-Como-Chisso)

## **4.2 Il Gestore del Servizio: Gelsia Ambiente Srl**

Le norme e discipline di settore, per quanto attinenti al servizio di igiene ambientale, sono rappresentate dal D. Lgs 152/2006 e dalla Legge Regionale 12 dicembre 2003, n° 26, recante "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale", e dispongono che, la gestione dei servizi di igiene ambientale in Regione Lombardia, siano espletati secondo un modello organizzativo della gestione dei rifiuti che non prevede l'istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali, e nel merito spetta dunque ai singoli Enti Locali provvedere all'affidamento - in esclusiva - del relativo servizio sul proprio territorio, nel rispetto delle disposizioni pianificatrici regionali e provinciali.

In tale contesto, anche alla luce delle recenti normative introdotte dal Governo in materia di gestione associata delle funzioni comunali, in Lombardia l'aggregazione di più soggetti (ai menzionati fini di maggiore economicità, efficacia ed efficienza dei servizi) è comunque realizzabile mediante l'autonoma iniziativa degli Enti Locali. A tal proposito i Comuni di Albiate, Besana in Brianza, Biassono, Bovisio Masciago, Briosco, Carate Brianza, Ceriano Laghetto, Cogliate, Giussano, Misinto, Renate, Seregno, Seveso, Sovico, Triuggio, Varedo, Veduggio con Colzano e Verano Brianza, con l'intento di recepire l'orientamento del D.lgs. 152/2006 e della Legge Regionale 12 dicembre 2003, n° 26 e, contribuire a determinarne la futura concreta applicazione sul territorio, hanno ritenuto strategico dare mandato a Gelsia Ambiente Srl di programmare, organizzare e controllare a livello sovracomunale il servizio integrato di igiene urbana per un periodo pluriennale.



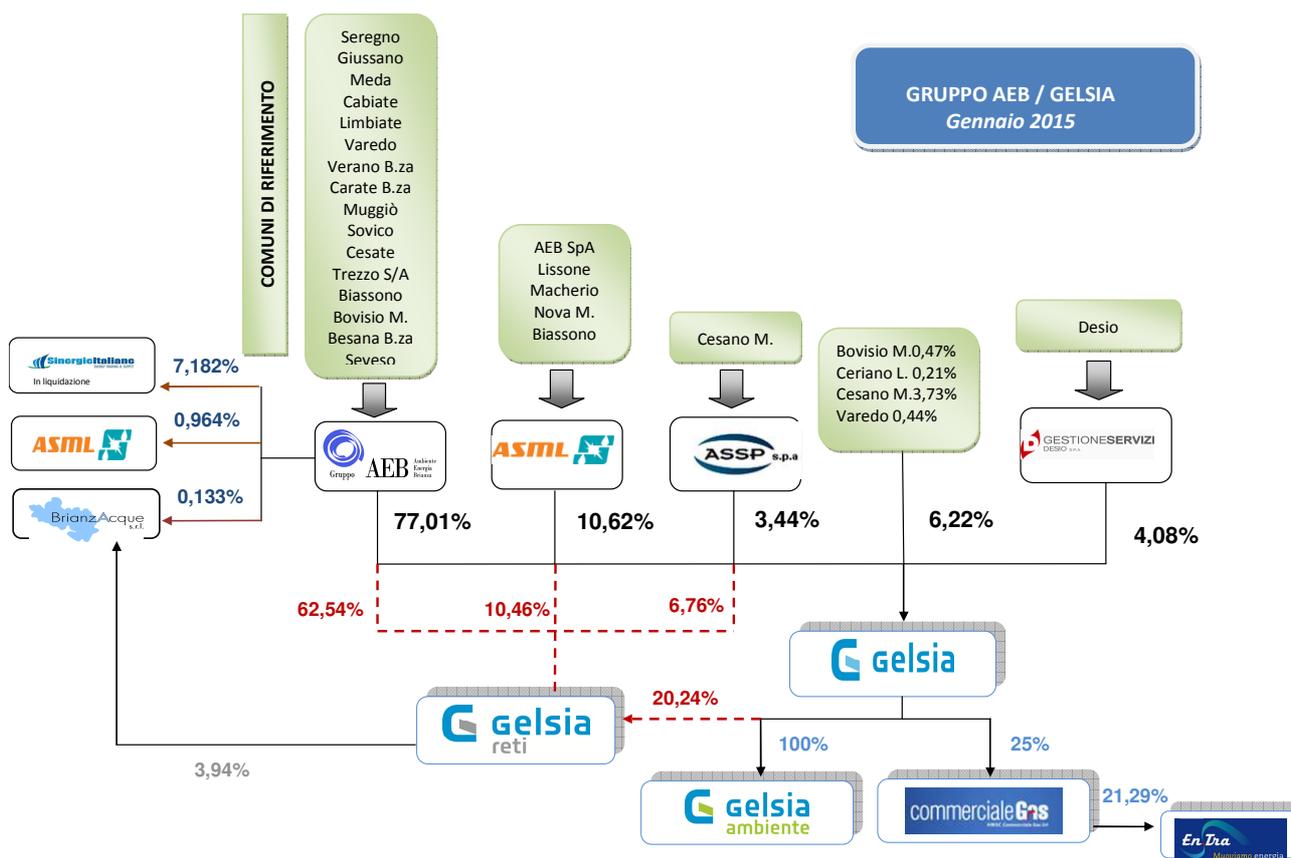
Il 1° gennaio 2008 nasce il Gruppo Gelsia, erede dell'esperienza e della storia delle aziende municipali che fin dai primi anni del 1900 hanno fornito i principali servizi pubblici ai cittadini della Brianza.

Gelsia rappresenta una delle prime multiutility in Lombardia per fatturato e clienti serviti. È tra i primi 30 operatori nazionali. Svolge la propria attività nei settori dell'energia elettrica, del gas, del calore e nei servizi ambientali.

Il Gruppo fornisce i propri servizi a 28 comuni della Provincia di Monza e Brianza, Milano e Como, per un totale di circa 500.000 abitanti, 200.000 famiglie e più di 6.000 imprese. Il Gruppo Gelsia occupa circa 600 dipendenti e fattura oltre 250 milioni di euro.

Il Gruppo Gelsia oggi è costituito da tre società, tra cui GELSIA Ambiente come società di scopo per la gestione dei servizi ambientali.

La struttura del Gruppo AEB Gelsia può essere così rappresentata:



Gelsia Ambiente Srl è una società di capitali nata dalla trasformazione dell'ex AEB Ambiente SpA, costituita in data 4.12.2003 con atto rogito Notaio Cinzia Cardinali, repertorio n. 3325, raccolta n. 2095, data termine 31.12.2050.

L'oggetto della società è definito all'art. 5 dello Statuto che individua come oggetto "LA GESTIONE DEGLI IMPIANTI E DEI SERVIZI DI IGIENE AMBIENTALE, SIA NELLA FORMA COMPLESSIVA SIA IN QUELLA DI COORDINAMENTO DELLE ESTERNALIZZAZIONI.

LA SOCIETA' PUO':

- A) PROGETTARE, REALIZZARE E GESTIRE LA MANUTENZIONE DEL VERDE;
- B) GESTIRE SERVIZI DI MONITORAGGIO AMBIENTALE;
- C) GESTIRE OGNI ATTIVITA' AFFINE, CONNESSA O COMPLEMENTARE A QUELLE SOPRA INDICATE, ASSUNTE COME INIZIATIVA AUTONOMA O AFFIDATE ALLA STESSA DA SOGGETTI TERZI PUBBLICI E/O PRIVATI;
- D) SVOLGERE L'ESERCIZIO DI ATTIVITA' DI AUTOTRASPORTO DI COSE CONTO TERZI;
- E) PRENDERE IN AFFITTO AZIENDE DI CARATTERE PUBBLICO O PRIVATO O RAMI DI ESSE O CEDERE IN AFFITTO SUOI RAMI; ASSUMERE NON AI FINI DI COLLOCAMENTO MA DI STABILE INVESTIMENTO ED IN FUNZIONE STRUMENTALE AL CONSEGUIMENTO DELL'OGGETTO SOCIALE DELLA PROPRIA ATTIVITA', PARTECIPAZIONI IN ALTRE SOCIETA' COSTITUITE O COSTITUENDE AVENTI OGGETTO ANALOGO, AFFINE O COMUNQUE CONNESSO AL PROPRIO, PURCHE' IN VIA NON PREVALENTE E SENZA SVOLGIMENTO DI ATTIVITA' DI COLLOCAMENTO NEI CONFRONTI DEL PUBBLICO.

LE SUDDETTE ATTIVITA' POSSONO ESSERE GESTITE DALLA SOCIETA' NEL LORO CICLO COMPLETO, SIA IN FORMA DIRETTA SIA ATTRAVERSO IL RICORSO A SOCIETA' ESTERNE. INFINE, SEMPRE ALLO SCOPO DI REALIZZARE L'OGGETTO SOCIALE, LA SOCIETA' POTRA' COSTITUIRE GARANZIE IPOTECARIE E PRESTARE FIDEJUSSIONI NELL'INTERESSE DI TERZI A FAVORE DI ISTITUTI DI CREDITO O DI ENTI PUBBLICI O PRIVATI, POTRA' COMPIERE OGNI OPERAZIONE, FINANZIARIA PASSIVA, STIPULARE IN QUALITA' DI UTILIZZATORE CONTRATTI DI LOCAZIONE FINANZIARIA, ANCHE RELATIVI AD IMMOBILI E DI LEASE BACK, SENZA O CON L'ACQUISTO O LA VENDITA DEI BENI OGGETTO DEI CONTRATTI STESSI, IL TUTTO PURCHE' NON IN VIA PREVALENTE E CON ESCLUSIONE DI OGNI ATTIVITA' SVOLTA NEI CONFRONTI DEL PUBBLICO."

Gelsia Ambiente Srl risulta iscritta all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali, con numero d'iscrizione MI/001789, nelle seguenti categorie:

- Categoria: 1 ordinaria - raccolta e trasporto di rifiuti urbani ed assimilabili  
Classe: b - popolazione complessivamente servita inferiore a 500.000 abitanti e superiore o uguale a 100.000 abitanti e relativamente a spazzamento meccanizzato : classe b  
Data inizio: 28/08/2014  
Data scadenza: 28/08/2019
- Categoria: 2bis - produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti (d.m. 3/6/2014 art.8,c.1,lett. b)  
Classe: unica  
Data inizio: 24/09/2012  
Data scadenza: 24/09/2022
- Categoria: 4 - raccolta e trasporto di rifiuti speciali non pericolosi  
Classe: d - quantità annua complessivamente trattata superiore o uguale a 6.000 t. e inferiore a 15.000 t.  
Data inizio: 28/08/2014  
Data scadenza: 28/08/2019
- Categoria: 5 - raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi  
Classe: d - quantità annua complessivamente trattata superiore o uguale a 6.000 t. e inferiore a 15.000 t.  
Data inizio: 11/10/2012  
Data scadenza: 11/10/2017
- Categoria: 8 - intermediazione e commercio di rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi  
Classe: b - quantità annua complessivamente trattata superiore o uguale a 60.000 t. e inferiore a 200.000 t.  
Data inizio: 05/12/2011  
Data scadenza: 05/12/2016

### **4.3 Raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani: il Contratto di servizio**

Gelsia Ambiente Srl e il Comune di Misinto stipuleranno un "Contratto di servizio per la gestione dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani".

Il contratto disciplina l'esecuzione dei servizi, aventi carattere continuativo, come individuati nelle Schede di definizione tecnico-economica inserite nell'Allegato A "Capitolato Speciale Prestazionale" al contratto.

Tali servizi sono suddivisi in:

ARTICOLO	SERVIZIO	STATO <sup>1</sup>
Art. I	Spazzamento stradale meccanizzato	<input type="checkbox"/>
Art. II	Pulizia manuale	<input type="checkbox"/>
Art. III	Raccolta a domicilio e trasporto delle frazioni differenziate ed indifferenziate	<input type="checkbox"/>
Art. III.I	Raccolta a domicilio e trasporto delle frazioni differenziate ed indifferenziate con sistema sacco Rfid	<input type="checkbox"/>
Art. III.II	Forniture materiali	<input type="checkbox"/>
Art. IV	Raccolta a domicilio e trasporto della frazione verde da raccolta differenziata (sfalci e potature)	<input type="checkbox"/>
Art. V	Raccolta a domicilio a chiamata e trasporto della frazione verde da raccolta differenziata (sfalci e potature)	<input type="checkbox"/>
Art. VI	Raccolta a domicilio di olii vegetali esausti (utenze non domestiche)	<input type="checkbox"/>
Art. VII	Raccolta a domicilio di pannolini e pannoloni	<input type="checkbox"/>
Art. VIII	Raccolta e trasporto di pile esauste	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. IX	Raccolta e trasporto di farmaci e medicinali scaduti o inutilizzati	<input type="checkbox"/>
Art. X	Raccolta domiciliare a chiamata e trasporto di ingombranti	<input type="checkbox"/>
Art. XI	Gestione della piattaforma ecologica	<input type="checkbox"/>
Art. XII	Trasporti dalla piattaforma ecologica agli impianti di destino	<input type="checkbox"/>
Art. XIII	Smaltimento dei rifiuti indifferenziati urbani	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. XIV	Recupero della frazione organica (FORSU)	<input checked="" type="checkbox"/>

Art. XV	Trattamento e Recupero dei rifiuti vegetali (sfalci e potature)	■
Art. XVI	Selezione delle raccolte contenute nel multi-materiale leggero (plastica e lattine da avviare a recupero)	■
Art. XVII	Selezione delle raccolte contenute nel multi-materiale pesante (plastica e lattine da avviare a recupero, carta e cartone)	□
Art. XVIII	Conferimento della raccolta monomateriale di carta e cartone da avviare a recupero	■
Art. XIX	Conferimento della raccolta degli imballaggi in vetro da avviare a recupero	■
Art. XX	Trattamento e Recupero del legno proveniente da raccolta differenziata	■
Art. XXI	Trattamento e Recupero dei toner	■
Art. XXII	Trattamento e Recupero degli oli vegetali	■
Art. XXIII	Trattamento e Recupero degli oli minerali	■
Art. XXIV	Trattamento e smaltimento dei rifiuti tossico/nocivi provenienti da utenze domestiche	■
Art. XXV	Trattamento e Recupero dei rifiuti inerti	■
Art. XXVI	Trattamento e Recupero del vetro in lastre	□
Art. XXVII	Cernita e smaltimento dei rifiuti urbani ingombranti	■
Art. XXVIII	Cernita e recupero dei rifiuti provenienti dallo spazzamento stradale meccanizzato	■
Art. XXIX	Smaltimento dei farmaci scaduti provenienti dalla raccolta differenziata	■
Art. XXX	Smaltimento dei rifiuti cimiteriali	■
Art. XXXI	Smaltimento RAEE	□
Art. XXXII	Smaltimento Indumenti smessi	□

Art. XXXIII	Pacchetto "RFID" per la misurazione puntuale dei rifiuti indifferenziati urbani e speciali assimilati conferiti dai singoli utenti	<input type="checkbox"/>
Art. XXXIV	Campagna di educazione ambientale rivolta ai cittadini	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. XXXV	Campagna di educazione ambientale rivolta agli alunni delle scuole primarie e secondarie	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. XXXVI	Fornitura e distribuzione domiciliare sacchi per la raccolta differenziata	<input type="checkbox"/>
Art. XXXVII	Fornitura e distribuzione sacchi per la raccolta differenziata mediante distributori automatici	<input type="checkbox"/>
Art. XXXVIII	Accertamento, applicazione e riscossione della tariffa o tributo relativa al servizio di igiene ambientale	<input type="checkbox"/>
Art. XXXIX	Commercializzazione di tutti i rifiuti urbani (servizio di intermediazione)	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. XL	Attività di vigilanza ecologica ed accertamento infrazioni	<input type="checkbox"/>
Art. XLI	Rimozione rifiuti abbandonati pericolosi e non	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. XLII	Pronto intervento ambientale	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. XLIII	Commercializzazione rifiuti Conai e non	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. XLIV	Controllo servizio igiene urbana erogato da terzi	<input type="checkbox"/>
Art. XLV	Diserbo chimico e meccanico	<input type="checkbox"/>
Art. XLVI	Altri servizi	<input type="checkbox"/>

1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Attivato / <b>Non Attivato</b>
---	-------------------------------------	--------------------------	--------------------------------

Le prestazioni indicate che presentano il simbolo "■" vengono erogate con effetto immediato dalla data di sottoscrizione del Contratto, mentre tutte le altre sono da considerarsi opzionali e possono essere attivate anche in un momento successivo, previo specifico accordo tra le Parti.

#### 4.4 Le caratteristiche del servizio integrato per la gestione dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani

Il servizio d'igiene ambientale costituisce un'attività d'interesse economico generale, nonché di pubblico interesse ai sensi della Legge n. 146/90 in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini. Da tale principio ne discendono altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile e accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cliente (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa). È poi da ricordare che i cittadini devono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del gestore: il grado di cooperazione è determinante per il raggiungimento di prefissati standard di qualità e di costi.

Vi sono istituzioni che sovrintendono al sistema dell'igiene ambientale. Una di queste è l'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, istituito con la legge 133/2008 di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112) che elabora annualmente il Rapporto Rifiuti Urbani con l'obiettivo di individuare indicatori standard, tecnici ed economici, per favorire un confronto tra differenti modelli di organizzazione del servizio e tra i diversi gestori presenti sul territorio nazionale.

Gli standard economici sono stati elaborati con la finalità di creare un quadro generale all'interno del quale fosse più agevole per i gestori il calcolo della tassa o della tariffa. Gli standard tecnici invece servono principalmente a determinare un confronto sulla produzione di rifiuti e sulle percentuali di raccolta differenziata raggiunte.

Nel territorio dei 18 Comuni di Gelsia Ambiente Srl, sono stati progressivamente modificati i servizi di raccolta rifiuti urbani ed assimilati introducendo modelli organizzativi basati su servizi di raccolta domiciliare, cosiddetti servizi porta a porta.

Da sottolineare che, con l'introduzione del servizio di raccolta differenziata, nei Comuni serviti da Gelsia Ambiente Srl si è pervenuti ad una percentuale di raccolta differenziata che attualmente si attesta al 64,5% (dati 2014), e pertanto, considerando le dimensioni dei comuni aderenti e della geografia territoriale, su ottimi livelli di efficacia ed efficienza.

I sistemi attivati hanno tenuto conto delle caratteristiche territoriali e morfologiche dei Comuni del bacino. Nello specifico ed in sintesi:

Gelsia Ambiente Srl si occupa della raccolta, del trasporto e, per conto o direttamente, dello smaltimento dei rifiuti. Gestisce inoltre le piattaforme ecologiche e lo spazzamento stradale, manuale e meccanizzato sul territorio di tredici comuni, dodici della Provincia di Monza e Brianza e uno della Provincia di Como. Gestisce inoltre gli smaltimenti agendo come intermediario autorizzato in altri 11 comuni.

I rifiuti attualmente gestiti da Gelsia Ambiente Srl sono:

- rifiuti ingombranti (CER 200307)
- vetro cavo (CER 150107 - 200102)
- scarti vegetali (CER 200201)
- inerti (CER 170904)
- oli vegetali (CER 200125 - 200126\*)
- olio minerale (CER 130205\*)
- pile (CER 200134-200133\*)
- accumulatori al piombo (CER 160601)

- farmaci scaduti (CER 200132 – 200131\*)
- contenitori T e/o F (CER 200127\*)
- toner e cartucce esauste (CER 080318)
- carta e cartone (CER 200101 – 150101)
- legno (CER 200138)
- terra da spazzamento meccanico e manuale (CER 200303)
- Rifiuti solidi urbani residuali della raccolta differenziata (CER 200301)
- Frazione organica umida proveniente da raccolta differenziata (CER 200108)
- Plastica, lattine, alluminio, tetrapack (CER 150106)
- Rifiuti cimiteriali da esumazioni ed estumulazioni (CER 200399)

Gelsia Ambiente Srl è delegata dai Comuni alla gestione dei rapporti con il CONAI e in virtù di tali deleghe:

- provvede alla stipulazione delle apposite convenzioni con i sei consorzi delle differenti filiere CONAI;
- gestisce i flussi dei rifiuti provenienti dalle raccolte differenziate, inviandoli agli impianti scelti autonomamente o in accordo con i Consorzi CONAI;
- presiede alle varie fasi dei controlli merceologici di qualità (campionamenti e analisi) richiesti dalle filiere sulla base delle varie convenzioni e in funzione delle modalità di convenzionamento;
- provvede alla fatturazione e all'incasso dei corrispettivi pagati dai Consorzi CONAI per conto dei comuni.

Oltre a quanto indicato, attraverso gare di evidenza pubblica, valorizza alcuni tipi di rifiuto, (quali a d esempio: Carta, Batterie al piombo, Oli vegetali, ecc.), con corrispettivi a favore dei comuni o secondo accordi con l'Amministrazione.

Il conferimento delle diverse frazioni di rifiuti avviene presso impianti e/o piattaforme autorizzati al riciclo, recupero, trattamento e/o smaltimento ai sensi della normativa vigente in materia, individuati da Gelsia Ambiente Srl a seguito di procedure di gara ad evidenza pubblica sulla scorta delle quali si può considerare sempre l'economicità del servizio alle migliori condizioni di erogazione dello stesso.

In particolare, lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi ed i benefici complessivi, nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità di cui all'articolo 182 bis del Decreto Ambientale, al fine di:

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

Altra attività importante e qualificante di Gelsia Ambiente sono le iniziative che vengono svolte sulla comunicazione e educazione ambientale sul territorio.

Tra le attività di educazione ambientale per i Comuni, Gelsia Ambiente propone lezioni in aula sul tema dei rifiuti e della raccolta differenziata modulate sulle esigenze del territorio e offre la possibilità di organizzare visite agli impianti di recupero per le scuole interessate, oltre a serate dedicate alla cittadinanza riguardanti particolari e specifiche tematiche (quali ad esempio, per le attività non domestiche, la compilazione del formulario di trasporto rifiuti, l'assimilabilità dei rifiuti e modalità organizzative di conferimento dei rifiuti).

Gelsia Ambiente gestisce altresì i seguenti servizi ausiliari:

- *Controllo della qualità dei rifiuti conferiti;*
- *Contabilità ambientale relativa ai dati di flusso dei rifiuti;*
- *Gestione numero verde per le segnalazioni delle utenze cittadine servite;*
- *Servizi di pulizia all'interno di parchi e giardini;*
- *Gestione amministrativa per conto del comune;*
- *Compilazione delle schede del sistema informativo regionale ORSO e MUD;*
- *Gestione ordinaria, tecnica e amministrativa di Piattaforme Ecologiche e Centri di Raccolta.*

L'intera gestione dei rifiuti viene effettuata da Gelsia Ambiente Srl mediante differenziazione spinta dei flussi merceologici che li compongono, fin dalla fase di conferimento da parte dei produttori, con riferimento specifico ai seguenti principi:

- divieto di creare ogni danno o pericolo per la salute, l'incolumità, il benessere e la sicurezza della collettività e dei singoli ed evitando di usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente assicurando la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- definizione delle modalità di raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti urbani tese a garantire criteri di economicità e di efficienza, ovvero propendere per riciclare, riutilizzare i rifiuti e recuperare da essi materiale ed energia;
- garanzie di una distinta e adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione ;
- ottimizzazione delle forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari da imballaggio in sinergia con le altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
- individuazione di criteri per l'assimilazione per qualità e quantità dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani ai fini della raccolta e dello smaltimento
- divieto di danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente.

Il servizio di raccolta differenziata è articolato sulla separazione dei flussi di rifiuti a monte, con l'obiettivo quindi di:

- diminuire il flusso dei rifiuti da smaltire nella frazione indifferenziata;
- favorire la valorizzazione dei rifiuti attraverso il recupero di materia da carta, vetro, plastica, ecc. cioè frazioni di rifiuti urbani che, se raccolte in maniera tale da garantire un adeguato grado di purezza, riducono la quantità di rifiuti da avviare allo smaltimento, riducendo in tal modo i costi del servizio stesso;

- incentivare la raccolta differenziata delle frazioni organiche putrescibili dei rifiuti urbani (rifiuti alimentari, scarti di prodotti vegetali e animali o comunque ad alto tasso di umidità) nonché di sfalci erbacei, ramaglie e scarti verdi, affinché possano dar luogo alla formazione di fertilizzanti e/o compost agricoli;
- istituire un servizio di raccolta di materiali ingombranti di origine domestica;
- migliorare la raccolta dei rifiuti urbani pericolosi (batterie e pile, prodotti farmaceutici, prodotti e relativi contenitori etichettati con il simbolo "T" e/o "F", toner, oli minerali,...) per i quali le norme vigenti prescrivono l'adozione di tecniche di smaltimento separate;
- ridurre le quantità e la pericolosità delle frazioni non recuperabili da avviare allo smaltimento finale assicurando maggiori garanzie di protezione ambientale;
- contenere i costi di raccolta in equilibrio con i benefici derivanti.

I produttori di rifiuti urbani sono tenuti a differenziare gli stessi ai fini del conferimento, nel rispetto delle norme contenute nei Regolamenti Comunali, ed in particolare, a conferire le varie frazioni nei modi e nei tempi e secondo le indicazioni fornite dall'Amministrazione Comunale e da Gelsia Ambiente Srl.

A tal fine è fatto espresso divieto di:

- abbandonare in modo incontrollato i rifiuti, sia su area pubblica che su area privata;
- effettuare attività di cernita, rovistamento e/o recupero "non autorizzati" dei rifiuti conferiti al pubblico servizio ovvero presso la piattaforma ecologica;
- esporre sulla pubblica via sacchetti o cassonetti contenenti rifiuti al di fuori dei giorni e delle ore indicate nei Regolamenti Comunali;
- danneggiare le attrezzature al servizio dello smaltimento pubblico dei rifiuti;
- intralciare o ritardare l'opera degli addetti al servizio con comportamenti che impediscono il corretto svolgimento del servizio stesso;
- conferire materiali accesi, non completamente spenti o tali da provocare danni;
- smaltire rifiuti pericolosi (ex tossico-nocivi) al di fuori della normativa vigente in materia;
- conferire rifiuti speciali non assimilati ai rifiuti urbani al servizio pubblico;
- imbrattare il suolo pubblico o adibito ad uso pubblico con gettito di piccoli rifiuti (bucce, pezzi di carta e simili), escrementi di animali, spargimento di olio e simili;
- spostare i contenitori per la raccolta differenziata dei rifiuti a svuotamento avvenuto;
- smaltire i rifiuti in forme diverse da quelle previste dalle disposizioni di legge e dei Regolamenti Comunali, quali ad esempio la combustione e/o immissione in pubblica fognatura;
- abbandonare qualsiasi tipo di rifiuto al di fuori dei punti di raccolta e/o contenitori appositamente istituiti;
- conferire rifiuti che non siano prodotti nel territorio Comunale;

Non viene considerato abbandono:

- il deposito per il conferimento delle frazioni dei rifiuti raccolti con il sistema "porta a porta", nei tempi e nei modi regolati dai Regolamenti Comunali;
- il deposito negli appositi contenitori del servizio di raccolta, contenitori nei quali comunque è vietato depositare rifiuti diversi da quelli per i quali i contenitori stessi sono stati predisposti ed al di fuori degli stessi;

- il deposito in strutture per il riciclaggio (compreso quello della frazione organica dei rifiuti urbani, tramite compostaggio anche domestico), qualora siano adeguatamente seguite le opportune tecniche di gestione e le strutture stesse non arrechino alcun pericolo igienico-sanitario o danno all'ambiente.

I Comuni attivano la vigilanza, anche a seguito delle segnalazioni inoltrate dagli addetti al servizio qualità di Gelsia Ambiente Srl, per il rispetto delle suddette norme applicando le sanzioni previste dalla vigente normativa, fatta salva l'applicazione della sanzione penale ove il fatto costituisca reato.

Gelsia Ambiente Srl garantisce che per la tutela igienico-sanitaria degli addetti alle operazioni di raccolta, trasporto e smaltimento sono applicate le vigenti disposizioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro ed in particolare che il personale è dotato di idonei indumenti e dei necessari mezzi di protezione personale (guanti, scarpe, impermeabili, copricapi, ecc.).

Il servizio di raccolta dei rifiuti urbani domestici e assimilati viene effettuato da Gelsia Ambiente Srl entro l'intero perimetro Comunale.

Il conferimento differenziato dei rifiuti avviene ad opera del produttore, il quale è tenuto ad ammassare in modo distinto le diverse frazioni dei rifiuti urbani domestici e assimilati, compresi i rifiuti da imballaggi primari e a conferirli, sempre in maniera distinta, agli appositi servizi di raccolta secondo le modalità indicate dall'Amministrazione Comunale.

Le modalità e le frequenze di raccolta e altre indicazioni specifiche sono state determinate dall'Amministrazione Comunale e da Gelsia Ambiente Srl, tenendo conto dei vari aspetti tecnico-economici allo scopo di garantire una corretta tutela igienico-sanitaria e contenendo i costi del servizio a carico della collettività.

Potranno inoltre essere introdotte metodiche gestionali diverse da quelle sinora indicate, qualora analisi più corrette lo suggerissero, oppure nel caso in cui ciò si rendesse necessario in attuazione delle evoluzioni normative.

Nel Contratto di servizio ed in tutti i documenti ad esso allegati, è presentata la struttura dei servizi integrati di igiene urbana e di gestione ambientale attuata da Gelsia Ambiente Srl, compresi investimenti previsti, standard dei servizi ed eventuali penalità per il mancato rispetto di quanto definito.

## 4.5 CODICE ETICO

Gelsia Ambiente Srl ha adottato il Codice Etico delle Società del Gruppo AEB-Gelsia.

Il Codice Etico è stato elaborato per assicurare che i valori etici fondamentali siano chiaramente definiti e costituiscano gli elementi base della cultura del Gruppo, nonché lo standard di comportamento di tutti coloro i quali, operando nelle Società o intrattenendo rapporti istituzionali, professionali ed economici con esso, rappresentano i Destinatari naturali del presente Codice.

Il Gruppo rappresenta oggi una realtà industriale radicata nel tessuto sociale ed economico della provincia Monza-Brianza ed opera dal 1910 nel settore dei servizi di pubblica utilità, ossia della fornitura e distribuzione di gas ed energia elettrica, del settore ambientale, di illuminazione pubblica, teleriscaldamento e cogenerazione, oltre ad altri servizi.

Il Gruppo è tra i principali operatori a livello nazionale e, a seguito di alcune riorganizzazioni e fusioni di questi ultimi anni, è così articolato: AEB SpA è la società controllante che svolge l'attività di holding di partecipazioni e direzione e coordinamento del Gruppo, nonché alcune attività dirette di business (gestione del patrimonio immobiliare, di sette farmacie, delle lampade votive e di un centro sportivo); Gelsia Srl, Società Operativa controllata da AEB SpA che gestisce i servizi

energetici; Gelsia Ambiente Srl, Società Operativa controllata da Gelsia Srl che gestisce i servizi ambientali; Gelsia Reti Srl, Società Operativa controllata da AEB SpA che gestisce i servizi di distribuzione gas ed energia elettrica.

Il Codice Etico rappresenta lo strumento predisposto per esprimere gli impegni ed i valori etici perseguiti dalle Società del Gruppo nella gestione delle sue attività aziendali. Il Codice ha pertanto la finalità di fornire indirizzi generali di carattere etico-comportamentale cui conformarsi nell'esecuzione delle attività, nonché di contribuire a prevenire la realizzazione degli illeciti connessi ai reati di cui al D.Lgs. n. 231/2001.

Il Codice mira a garantire che le attività di ciascuna Società del Gruppo siano ispirate a principi di correttezza, trasparenza, diligenza, onestà, lealtà, sostenibilità, efficienza e legalità e presuppone il rispetto delle disposizioni normative e amministrative vigenti applicabili e l'osservanza dei regolamenti e delle procedure aziendali. Il controllo del suo integrale rispetto è affidato all'Organismo di Vigilanza di ciascuna Società del Gruppo.

Le Società del Gruppo, come espressamente indicato nei rispettivi Statuti, considerano prioritario l'interesse della collettività, quindi, l'orientamento verso scelte responsabili e compatibili con lo sviluppo sostenibile nel rispetto dell'ambiente, della salute e della sicurezza volte, dove possibile, al risparmio energetico e delle altre risorse naturali, alla promozione dell'uso di energie rinnovabili, alla riduzione dell'inquinamento atmosferico, del suolo e delle acque.

Obiettivo fondamentale del Gruppo è la completa soddisfazione dei bisogni dei propri Clienti, dei Soci e di tutti gli interlocutori che abbiano un interesse specifico, attraverso l'ottimizzazione dei servizi gestiti, il miglioramento costante e la ragionevole garanzia di un'adeguata, e socialmente coerente, redditività d'impresa.

Ciascuna Società del Gruppo nell'erogazione dei propri servizi persegue i seguenti principi: trasparenza e legalità, efficienza, qualità ed economicità, continuità, regolarità, sicurezza dei servizi, innovazione e miglioramento continuo, salvaguardia dell'ambiente. Il Gruppo rispetta in ogni sua attività questi principi, consapevole che la loro condivisione da parte di tutti i suoi Destinatari sia elemento indispensabile per raggiungere gli obiettivi aziendali.

Il Gruppo, nella consapevolezza che le scelte eticamente corrette, oltre che giuste, siano anche economicamente vincenti, ha individuato e condiviso una serie di valori etici che ispirano le scelte aziendali:

- tutela della persona: il Gruppo AEB-Gelsia tutela l'integrità fisica e morale dei propri destinatari, garantendo condizioni di lavoro sicure in ambienti adeguati, evitando ogni forma di vessazione o costrizione;
- equità e uguaglianza: il Gruppo AEB-Gelsia evita ogni discriminazione basata sull'età, il sesso, la razza, la religione, l'orientamento sessuale, la nazionalità e le opinioni politiche dei suoi interlocutori, operando con equità e professionalità;
- onestà: nell'ambito dello svolgimento delle proprie mansioni, i Destinatari del Gruppo AEB-Gelsia rispettano le leggi vigenti, il Codice Etico, i regolamenti e le disposizioni interne. In nessun caso, il perseguimento dell'interesse di Gruppo può giustificare la violazione di norme o disposizioni di legge, nonché l'adozione di comportamenti in contrasto con i principi ed i valori indicati nel Codice;
- responsabilità: il Gruppo AEB-Gelsia, rispetto ad ogni decisione di rilievo per la vita aziendale, formula previsioni attendibili sulle possibili conseguenze e sui probabili effetti delle medesime, da un punto vista sia economico sia sociale;
- sostenibilità: il Gruppo AEB-Gelsia utilizza in modo efficiente le risorse, promuovendo comportamenti improntati a evitare sprechi e privilegiando le scelte di sviluppo sostenibile.

Ciascuna Società del Gruppo garantisce la trasparenza delle scelte effettuate adottando procedure gestionali che assicurano la correttezza e veridicità delle comunicazioni sociali (bilanci, relazioni periodiche, ecc.). In particolare, ogni operazione o transazione deve essere correttamente registrata nel sistema di contabilità aziendale secondo i criteri indicati dalla legge ed i principi contabili applicabili e dovrà essere inoltre debitamente autorizzata, verificabile, legittima, coerente e congrua.

#### **4.6 CERTIFICAZIONI ISO**

Gelsia Ambiente ha conseguito la certificazione per la Sicurezza e Salute dei Lavoratori BS OHSAS 18001:2007 a seguito di una serie di audit condotti da ispettori dell'Ente di certificazione IMQ-CSQ accreditato e riconosciuto da "ACCREDIA".

Tale certificazione si aggiunge a quelle ottenute in passato UNI EN ISO 9001:2008 e UNI EN ISO 14001:2004 rilasciate e verificate periodicamente dallo stesso Ente consentendo l'implementazione e l'applicazione alla propria attività di un Sistema di Gestione Integrato per Qualità, Ambiente e Sicurezza.

Gelsia Ambiente, attraverso l'applicazione di tale sistema, si impegna a garantire l'erogazione dei propri servizi mediante una gestione dell'organizzazione lavorativa e produttiva volta al rispetto delle prescrizioni legali vigenti e dei requisiti dettati dalle norme sopracitate, finalizzate alla soddisfazione del cliente, alla salvaguardia dell'ambiente ed alla salute e sicurezza dei lavoratori.

La società ha redatto la propria "Politica per la Qualità, Ambiente e Sicurezza" assicurando, con la piena osservanza di tutte le leggi, regolamenti e normative applicabili, un miglioramento continuo dei propri servizi attraverso le migliori pratiche e tecnologie disponibili ed applicabili, allo scopo di offrire un servizio volto alla sempre maggiore soddisfazione dei clienti, al rispetto dell'ambiente ed alla sicurezza dei lavoratori.

#### **5 L'ANALISI DELL'ECONOMICITÀ DELLA GESTIONE OPERATA DA GELSIA AMBIENTE SRL CON RIFERIMENTO ALL'INTERO SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE AMBIENTALE**

L'analisi è stata condotta utilizzando i dati e i costi di gestione del servizio di igiene urbana per l'anno 2013 pubblicati dall'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) nel suo Rapporto Rifiuti Urbani - Edizione 2014 e da Arpa Lombardia (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente) nel Rapporto Rifiuti anno 2013

A livello Europeo la produzione pro capite di rifiuti è evidenziata nella tabella seguente:

Tabella 1.2 – Produzione pro capite di rifiuti urbani nell'UE (kg/abitante per anno),  
anni 2010- 2012

Paese/Raggruppamento	2010	2011	2012
UNIONE EUROPEA (28 SM)	504	496	484
UNIONE EUROPEA (15 SM)	543	537	523
NUOVI STATI MEMBRI	356	340	336
Belgio	455	456	456
Bulgaria	554	508	460
Repubblica Ceca	318	320	308
Danimarca	673	718	668
Germania	602	614	611
Estonia	305	301	280
Irlanda	624	617	572
Grecia	528	502	503
Spagna	510	485	463
Francia	533	538	534
Croazia	379	384	391
Italia	536	528	505
Cipro	696	681	663
Lettonia	324	350	301
Lituania	404	442	469
Lussemburgo	679	666	662
Ungheria	403	382	402
Malta	600	590	589
Paesi Bassi	571	568	551
Austria	560	553	552
Polonia	315	315	314
Portogallo	516	490	453
Romania	324	268	271
Slovenia	490	415	362
Slovacchia	335	327	324
Finlandia	470	505	506
Svezia	465	461	462
Regno Unito	509	491	472

Note: (e) dato stimato.

Fonte: elaborazioni ISPRA su dati Eurostat

Come si evince dalla tabella in Italia nel triennio 2010-2012 la produzione pro capite è sostanzialmente in diminuzione passando da 536 kg/ab\*anno a 505 kg/ab\*anno, con una riduzione percentuale totale del 5,7%.

Per quanto concerne la scomposizione regionale dei quantitativi annui si ha che:

Tabella 2.4 – Produzione totale di rifiuti urbani per regione, anni 2009 – 2013

Regione	2009	2010	2011	2012	2013
	(tonnellate)				
Piemonte	2.245.191	2.251.370	2.159.922	2.027.359	2.003.584
Valle d'Aosta	79.365	79.910	78.418	76.595	72.590
Lombardia	4.925.126	4.957.884	4.824.172	4.626.765	4.594.687
Trentino Alto Adige	515.134	508.787	521.503	505.325	495.427
Veneto	2.371.588	2.408.598	2.305.401	2.213.653	2.212.653
Friuli Venezia Giulia	591.685	610.287	575.467	550.749	546.119
Liguria	978.296	991.453	961.690	918.744	889.894
Emilia Romagna	2.914.819	2.999.959	2.918.957	2.800.597	2.780.295
Nord	14.621.204	14.808.248	14.345.531	13.719.787	13.595.249
Toscana	2.474.299	2.513.312	2.372.799	2.252.697	2.234.082
Umbria	531.743	540.958	507.006	488.092	469.773
Marche	846.950	838.196	822.237	801.053	764.139
Lazio	3.332.572	3.430.631	3.315.942	3.199.433	3.160.325
Centro	7.185.564	7.323.097	7.017.984	6.741.275	6.628.319
Abruzzo	688.712	681.021	661.820	626.639	600.016
Molise	136.367	132.153	132.754	126.513	124.075
Campania	2.719.170	2.786.097	2.639.586	2.554.383	2.545.445
Puglia	2.150.340	2.149.870	2.095.402	1.972.430	1.928.081
Basilicata	224.963	221.372	220.241	219.151	207.477
Calabria	944.435	941.825	898.196	852.435	832.908
Sicilia	2.601.798	2.610.304	2.579.754	2.426.019	2.391.124
Sardegna	837.356	825.126	794.953	754.896	741.972
Sud	10.303.142	10.347.766	10.022.705	9.532.467	9.371.097
Italia	32.109.910	32.479.112	31.386.220	29.993.528	29.594.665

Fonte: ISPRA

ed in termini di produzione pro capite:

**Tabella 2.5– Produzione pro capite di rifiuti urbani per regione, anni 2009 – 2013**

Regione	Popolazione 2013	2009	2010	2011	2012	2013
		(kg/abitante* anno)				
Piemonte	4.436.798	505	505	495	465	452
Valle d'Aosta	128.591	621	623	618	605	565
Lombardia	9.973.397	501	500	497	477	461
Trentino Alto Adige	1.051.951	501	491	507	491	471
Veneto	4.926.818	483	488	475	456	449
Friuli Venezia Giulia	1.229.363	479	494	472	452	444
Liguria	1.591.939	605	613	612	586	559
Emilia Romagna	4.446.354	666	677	672	645	625
Nord	27.785.211	530	533	527	505	489
Toscana	3.750.511	663	670	646	614	596
Umbria	896.742	590	597	573	553	524
Marche	1.553.138	537	535	533	520	492
Lazio	5.870.451	587	599	603	582	538
Centro	12.070.842	604	613	605	582	549
Abruzzo	1.333.939	514	507	506	480	450
Molise	314.725	426	413	423	404	394
Campania	5.869.965	467	478	458	443	434
Puglia	4.090.266	527	525	517	487	471
Basilicata	578.391	382	377	381	379	359
Calabria	1.980.533	470	468	458	435	421
Sicilia	5.094.937	516	517	516	485	469
Sardegna	1.663.859	501	492	485	461	446
Sud	20.926.615	493	495	486	463	448
Italia	60.782.668	532	536	528	505	487

Fonte: ISPRA; dati di popolazione: ISTAT

Come si evince dalla tabella, nel triennio 2009-2013 la produzione pro capite in Regione Lombardia è in diminuzione, passando da 501 kg/ab\*anno a 461 kg/ab\*anno, con una riduzione percentuale del 7,9%.

La produzione pro-capite nei comuni di Gelsia Ambiente Srl

BACINO COMUNI GELSIA AMBIENTE *												
ANNO 2011			ANNO 2012			ANNO 2013			ANNO 2014			
RU	RD	Prod.	RU	RD	Prod.	RU	RD	Prod.	RU	RD	Prod. Proc.	
Rifiuti urbani indiff. [t/a]	Raccolte differenziate [t/a]	[kg/ab anno]	Rifiuti urbani indiff. [t/a]	Raccolte differenziate [t/a]	[kg/ab anno]	Rifiuti urbani indiff. [t/a]	Raccolte differenziate [t/a]	[kg/ab anno]	Rifiuti urbani indiff. [t/a]	Raccolte differenziate [t/a]	[kg/ab anno]	
52.812,58	86.296,08	454,45	45.448,73	78.470,16	384,71	48.945,01	87.496,51	424,20	48.694,97	88.530,56	426,02	
*Dati Gelsia Ambiente Srl												
Note:												
Rifiuti urbani indifferenziati: sommatoria di												
- Rifiuti urbani non differenziati (fraz. residuale)												
- Rifiuti ingombranti a smaltimento												
- Rifiuti provenienti dallo spazzamento stradale												
Sono inclusi tutti i quantitativi raccolti nell'ambito del servizio pubblico di raccolta, ad esclusione dei rifiuti cimiteriali da l'episodicità delle attività												
Raccolte differenziate:												
Sono compresi tutti i quantitativi dei rifiuti raccolti separatamente alla fonte, incluse le raccolte dei RUP destinati a smaltimento e una quota parte degli ingombranti destinati al recupero, calcolata sulla base delle rese dichiarate dagli impianti												

Come si evince dalla tabella, nel quadriennio 2011-2014 la produzione pro capite anche nei Comuni di Gelsia Ambiente Srl è in diminuzione, passando da 454 kg/ab\*anno a 426 kg/ab\*anno, con una riduzione percentuale di circa il 6,0%, in linea quindi con la media della Regione Lombardia.

### In termini di percentuali di Raccolta di Differenziata

La raccolta differenziata viene definita dal Testo Unico dell' Ambiente come "la raccolta idonea, secondo criteri di economicità, efficacia, trasparenza ed efficienza, a raggruppare i rifiuti urbani in

frazioni merceologiche omogenee, al momento della raccolta o, per la frazione organica umida, anche al momento del trattamento, nonché a raggruppare i rifiuti di imballaggio separatamente dagli altri rifiuti urbani, a condizione che tutti i rifiuti sopra indicati siano effettivamente destinati al recupero". La legge fissa poi alcuni obiettivi minimi da raggiungere progressivamente a determinate scadenze dalla sua entrata in vigore. A livello nazionale e regionale in alcune realtà ciò non è ancora avvenuto, nonostante ci sia stato un incremento continuo delle percentuali di raccolta differenziata nel corso degli anni.

Il metodo di calcolo della percentuale di Raccolta Differenziata è conforme alle disposizioni del DGR del 16/11/2011, che prevede l'applicazione della seguente formula:

$$\%RD = \frac{\sum RD + ing_{rec}}{RSU_{tot}} * 100$$

- $\sum RD$  = sommatoria delle frazioni raccolte separatamente con riferimento alle macro-categorie utilizzate nell'applicativo web O.R.S.O. ;
- **Ing rec** = quantitativo di rifiuti ingombranti raccolti ed inviati ad impianti di recupero
- **RSU tot** = totale dei rifiuti solidi urbani, incluso lo spazzamento strade ed escluso gli inerti ed i cimiteriali

**Tabella 2.13 – Percentuali di raccolta differenziata dei rifiuti urbani per regione, anni 2009-2013**

Regione	2009	2010	2011	2012	2013
	(%)				
Piemonte	49,8	50,7	51,4	53,3	54,6
Valle d'Aosta	39,1	40,1	41,9	44,8	44,8
Lombardia	47,8	48,5	49,9	51,8	53,3
Trentino Alto Adige	57,8	57,9	60,5	62,3	64,6
Veneto	57,5	58,7	61,2	62,6	64,6
Friuli Venezia Giulia	49,9	49,3	53,1	57,5	59,1
Liguria	24,4	25,6	28,6	30,9	31,5
Emilia Romagna	45,6	47,7	50,1	50,8	53,0
Nord	48,0	49,1	51,1	52,7	54,4
Toscana	35,2	36,6	38,4	40,0	42,0
Umbria	30,4	31,9	36,8	42,0	45,9
Marche	29,7	39,2	43,9	50,8	55,5
Lazio	15,1	16,5	20,1	22,4	26,5
Centro	24,9	27,1	30,2	33,1	36,4
Abruzzo	24	28,1	33	37,9	42,9
Molise	10,3	12,8	16,3	18,4	19,9
Campania	29,3	32,7	37,8	41,5	44,0
Puglia	14	14,6	16,5	17,6	22,0
Basilicata	11,3	13,3	18,0	21,9	25,8
Calabria	12,4	12,4	12,6	14,6	14,7
Sicilia	7,3	9,4	11,2	13,2	13,4
Sardegna	42,5	44,9	47,1	48,5	51,0
Sud	19,1	21,2	23,9	26,5	28,9
Italia	33,6	35,3	37,7	40,0	42,3

Fonte: ISPRA

**Tabella 2.16 - Produzione e raccolta differenziata dei rifiuti urbani per provincia lombarda, anni 2012-2013**

Provincia	Popolazione e 2013	Produzione RU		Raccolta differenziata			
		2012	2013	2012	2013	2012	2013
		(tonnellate)				(% )	
VARESE	887.997	396.905	393.533	247.516	245.771	62,4	62,5
COMO	598.810	268.553	269.949	136.710	134.920	50,9	50,0
SONDRIO	182.480	81.300	80.032	36.717	34.489	45,2	43,1
MILANO	3.176.180	1.484.803	1.456.309	711.712	733.305	47,9	50,4
BERGAMO	1.107.441	470.527	470.768	271.390	275.244	57,7	58,5
BRESCIA	1.262.295	675.751	670.507	311.652	330.158	46,1	49,2
PAVIA	548.326	286.754	282.721	96.466	98.068	33,6	34,7
CREMONA	362.141	163.211	165.034	99.705	100.341	61,1	60,8
MANTOVA	415.147	203.037	204.911	132.815	142.865	65,4	69,7
LECCO	340.814	151.263	152.943	87.372	88.504	57,8	57,9
LODI	229.082	97.574	97.493	55.717	57.078	57,1	58,5
MONZA E DELLA BRIANZA	862.684	347.087	350.486	207.385	207.184	59,8	59,1
<b>LOMBARDIA</b>	<b>9.973.397</b>	<b>4.626.765</b>	<b>4.594.687</b>	<b>2.395.157</b>	<b>2.447.927</b>	<b>51,8</b>	<b>53,3</b>

Fonte: ISPRA; dati di popolazione: ISTAT

L'andamento puntuale registrato nei Comuni di Gelsia Ambiente Srl a partire dall'anno 2011, è stato il seguente:

BACINO COMUNI GELSIA AMBIENTE*											
ANNO 2011			ANNO 2012			ANNO 2013			ANNO 2014		
RU	RD	% RD	RU	RD	% RD	RU	RD	% RD	RU	RD	% RD
Rifiuti urbani indiff. [t/a]	Raccolte differenziate [t/a]		Rifiuti urbani indiff. [t/a]	Raccolte differenziate [t/a]		Rifiuti urbani indiff. [t/a]	Raccolte differenziate [t/a]		Rifiuti urbani indiff. [t/a]	Raccolte differenziate [t/a]	
52.812,58	86.296,08	62,0%	45.448,73	78.470,16	63,3%	48.945,01	87.496,51	64,1%	48.694,97	88.530,56	64,5%

\*Dati Gelsia Ambiente Srl

Note:  
Rifiuti urbani indifferenziati: sommatoria di  
- Rifiuti urbani non differenziati (fraz. residuale)  
- Rifiuti ingombranti a smaltimento  
- Rifiuti provenienti dallo spazzamento stradale  
Sono inclusi tutti i quantitativi raccolti nell'ambito del servizio pubblico di raccolta, ad esclusione dei rifiuti cimiteriali da l'episodicità delle attività

Raccolte differenziate:  
Sono compresi tutti i quantitativi dei rifiuti raccolti separatamente alla fonte, incluse le raccolte dei RUP destinati a smaltimento e una quota parte degli ingombranti destinati al recupero, calcolata sulla base delle rese dichiarate dagli impianti

La produzione pro-capite media di rifiuti nei Comuni di Gelsia Ambiente Srl risulta sempre inferiore a quanto registrato a livello regionale, viceversa la percentuale di raccolta differenziata, che registra un trend equilibrato negli anni analizzati, è costantemente superiore alla media regionale e provinciale e si assesta, nel 2014, su un valore superiore al 64%, superiore al valore medio provinciale di 8 punti percentuali e di 10 punti percentuali rispetto al valore regionale.

La società, unica nel panorama regionale per completezza di progetto attuato, ha iniziato ad attuare la raccolta del rifiuto secco indifferenziato per il tramite di un sacco blu dotato di sistema RFID (per completezza si rimanda al documento allegato A del contratto di servizio) che ha portato, nel volgere di pochi mesi, ad un incremento del dato di raccolta differenziata del +15%, ad una riduzione del quantitativo di rifiuto indifferenziato di oltre il 50% e ad un corrispondente aumento delle raccolte delle principali filiere differenziate. L'esito della sperimentazione si traduce in un contenimento complessivo dei costi di gestione per l'amministrazione interessata e in indiscussi vantaggi in termini ambientali. Grazie all'esperienza maturata, sarà poi possibile arrivare in tempi rapidi all'applicazione del sistema di tariffazione puntuale per il servizio di igiene ambientale, che attua il principio del "chi inquina paga", con ulteriori benefici attesi per la cittadinanza.

Sotto il profilo economico, l'analisi compiuta da ISPRA in Regione Lombardia, che ha riguardato un campione di 1.361 Comuni, pari al 88,1% dei 1.544 Comuni Lombardi, evidenzia le seguenti risultanze:

Tabella 6.6 – Medie regionali dei costi specifici annui pro capite (euro/abitante per anno), anno 2013

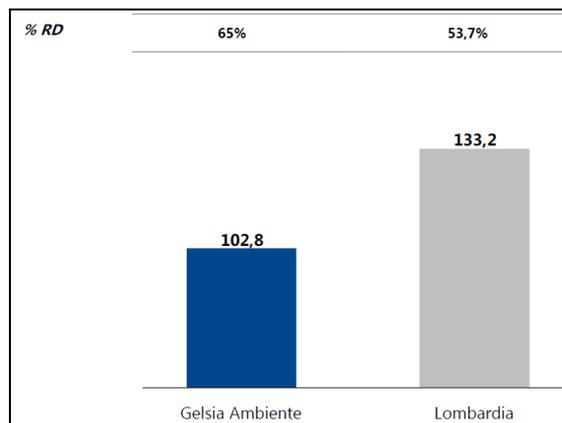
REGIONE	Comuni Italia 2013	Abitanti Italia 2013	Comuni campione	Abitanti campione	Comuni campione	Abitanti campione	CRT <sub>ab</sub>	CTS <sub>ab</sub>	CAC <sub>ab</sub>	CGIND <sub>ab</sub>	CRD <sub>ab</sub>	CTR <sub>ab</sub>	CGD <sub>ab</sub>	CSL <sub>ab</sub>	CC <sub>ab</sub>	CK <sub>ab</sub>	CTOT <sub>ab</sub>
	N°	N°	N°	N°	%	%	€/ab*anno	€/ab*anno	€/ab*anno	€/ab*anno	€/ab*anno	€/ab*anno	€/ab*anno	€/ab*anno	€/ab*anno	€/ab*anno	€/ab*anno
Piemonte	1.206	4.436.798	824	3.542.188	68,3	79,8	20,87	23,39	3,61	47,87	41,67	9,45	51,12	16,15	27,53	7,47	150,15
Valle d'Aosta	74	128.391	58	109.590	78,4	85,2	44,53	19,55	0,75	64,85	42,20	1,45	43,65	24,54	13,10	3,03	149,16
Lombardia	1.544	9.973.397	1.361	9.425.083	88,1	94,5	16,38	23,81	4,24	44,43	26,92	10,73	37,65	22,03	24,98	4,15	133,24
Trentino AA	333	1.051.951	294	982.891	88,3	93,4	20,24	15,98	7,48	43,70	30,72	10,55	41,27	16,54	22,70	9,74	133,96
Veneto	581	4.926.818	450	4.228.670	77,5	85,8	15,65	20,31	3,70	39,67	36,70	12,49	49,19	14,95	32,29	6,83	142,92
Friuli VG	218	1.229.363	208	985.079	95,4	80,1	15,08	20,92	2,29	38,29	41,67	12,65	54,32	8,11	17,78	3,42	121,92
Liguria	235	1.591.939	158	1.225.880	67,2	77,0	36,22	35,66	1,74	73,62	19,34	5,93	25,26	25,34	68,51	8,96	201,69
Emilia R	348	4.446.354	323	4.189.084	92,8	94,2	23,45	32,71	1,24	57,40	36,54	9,09	45,63	18,52	26,47	10,97	158,99
NORD	4.539	27.785.211	3.676	24.688.465	81,0	88,9	19,31	24,80	3,46	47,58	32,77	10,36	43,13	18,78	28,58	6,67	144,74
Toscana	287	3.750.511	234	3.353.577	81,5	89,4	22,20	43,82	5,05	71,07	32,55	11,48	44,03	19,79	43,38	15,64	193,91
Umbria	92	896.742	83	859.440	90,2	95,8	21,17	36,39	7,04	64,60	51,79	9,13	60,92	19,06	22,50	6,17	173,25
Marche	239	1.553.138	133	854.731	55,6	55,0	30,55	29,52	2,97	63,04	38,32	6,44	44,76	13,42	14,38	4,38	139,98
Lazio	378	5.870.451	169	4.481.047	44,7	76,3	36,72	44,53	2,80	84,05	31,28	2,27	33,56	46,96	22,84	22,06	209,47
CENTRO	996	12.070.842	619	9.548.795	62,1	79,1	29,67	42,20	3,98	75,86	34,20	6,50	40,70	31,90	29,26	16,80	194,52
Abruzzo	305	1.333.939	134	639.471	43,9	47,9	36,46	42,19	1,66	80,30	51,86	8,67	60,53	21,12	10,74	4,08	176,77
Molise	136	314.725	69	166.387	50,7	52,9	33,44	26,04	6,31	65,78	16,02	2,02	18,03	16,03	9,47	0,90	110,22
Campania	551	5.869.965	306	3.024.078	55,5	51,5	48,08	29,22	1,25	78,55	46,06	18,87	64,94	21,50	16,03	3,90	184,91
Puglia	258	4.090.266	85	1.886.081	32,9	46,1	33,75	29,95	3,74	67,44	16,73	4,70	21,44	29,86	27,14	5,41	151,30
Basilicata	131	578.391	64	264.698	48,9	45,8	19,97	31,78	6,79	58,54	22,99	3,75	26,74	14,89	14,72	3,23	118,12
Calabria	409	1.980.533	99	842.577	24,2	42,5	46,75	32,95	1,51	81,20	21,65	1,18	22,82	13,27	5,77	1,08	124,15
Sicilia	390	5.094.937	122	2.553.822	31,3	50,1	48,40	29,49	6,87	84,77	20,58	1,66	22,24	28,21	10,33	3,49	149,04
Sardegna	377	1.663.859	152	771.097	40,3	46,3	26,87	27,69	6,24	60,80	52,58	10,41	62,99	21,80	15,68	4,40	165,68
SUD	2.557	20.926.615	1.031	10.148.211	40,3	48,5	42,07	30,45	3,78	76,30	31,94	8,48	40,42	23,80	15,31	3,83	159,65
ITALIA	8.092	60.782.668	5.326	44.385.471	65,8	73,0	26,74	29,84	3,65	60,23	32,89	9,10	41,99	22,75	25,69	8,20	158,86

Fonte: ISPRA

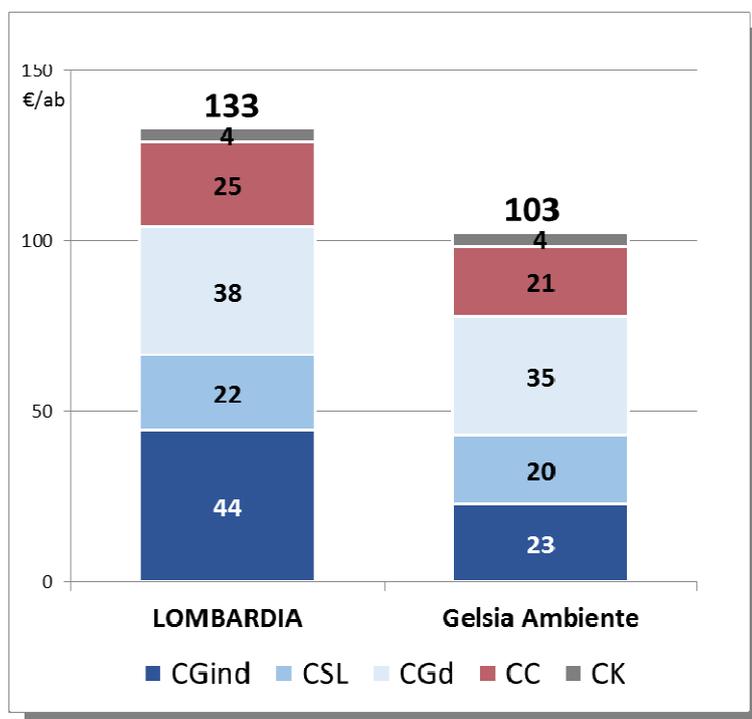
- Il costo medio regionale pro capite di gestione dei servizi di igiene urbana é risultato pari a 133,24 €/ab per l'anno 2013.
- La suddivisione del costo risulta:
  - 44,43 €/ab per la gestione dei rifiuti indifferenziati (CGind) di cui:
    - 16,38 €/ab per la raccolta e il trasporto dei rifiuti indifferenziati (Crt)
    - 15,98 €/ab per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti indifferenziati (Cts)
    - 4,24 €/ab altri costi imputabili alla gestione dei rifiuti indifferenziati (Cac)
  - 22,03 €/ab per lo spazzamento ed il lavaggio strade (Csl)
  - 37,65 €/ab per la gestione della raccolta differenziata (Cgd) di cui:
    - 26,92 €/ab per la raccolta e il trasporto dei rifiuti differenziati (Crd)
    - 10,73 €/ab per il trattamento e il riciclo dei rifiuti differenziati (Ctr)
  - 24,98 €/ab imputabili a costi comuni (Cc)
  - 4,15 €/ab imputabili a costi del capitale (Ck)

Gelsia Ambiente, sfruttando le economie di scala derivanti dalla propria dimensione sovracomunale, ha standardizzato i propri servizi offerti ed i relativi costi riuscendo a contenerli ben sotto la media regionale rilevata dall'ISPRA nonostante gli elevati livelli qualitativi, così come descritto nei paragrafi precedenti.

Il servizio standard completo, offerto da Gelsia Ambiente, ha infatti un costo medio pari a 102,8 euro/abitante e quindi ben al di sotto dei 133 euro/abitante di regione Lombardia nel 2013.



Gelsia Ambiente offre ai suoi comuni un costo inferiore rispetto alla media regionale non solo in caso di gestione integrata di tutto il servizio di Igiene Ambientale, ma anche nel caso in cui le vengano affidate solo alcune fasi dello stesso. Scomponendo infatti il costo complessivo nelle componenti definite dal D.P.R 158/99, si può osservare che, per ognuna di esse, il costo medio di Gelsia Ambiente è sempre inferiore al costo di Regione Lombardia rilevato da ISPRA nel 2013.



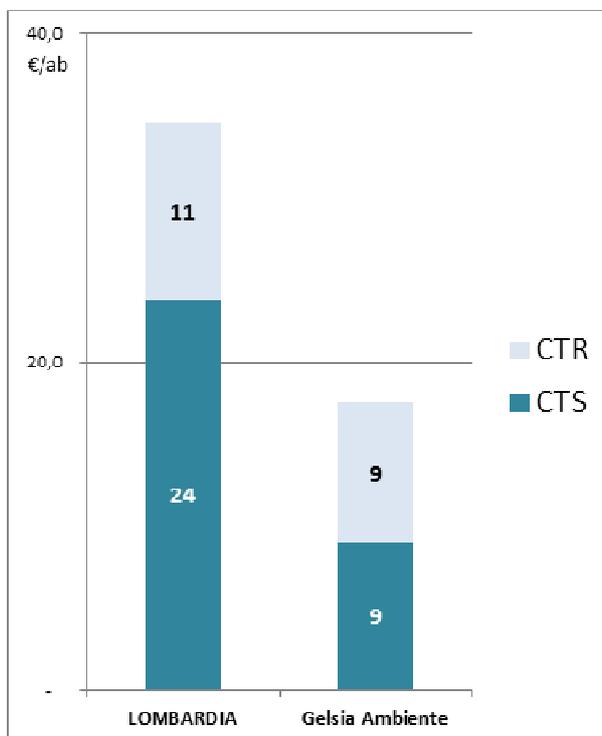
<b>CGind</b>	Costi di Gestione del ciclo dei servizi dei rifiuti <b>indifferenziati</b>	<b>CRT</b>	Costi di Raccolta e Trasporto rifiuti indifferenziati
		<b>CTS</b>	Costi di Trattamento e Smaltimento
		<b>AC</b>	Altri Costi, inerenti la gestione dei rifiuti urbani indifferenziati, non compresi nelle voci precedenti
<b>CSL</b>	Costi di Spazzamento e Lavaggio strade		
<b>CGd</b>	Costi di Gestione del ciclo dei servizi dei rifiuti <b>differenziati</b>	<b>CRD</b>	Costi di Raccolta Differenziata dei singoli materiali (al netto del CONAI)
		<b>CTR</b>	Costi di Trattamento e Riciclo
<b>CC</b>	Costi Comuni	<b>CARC</b>	Costi amministrativi dell'Accertamento, della Riscossione e del Contenzioso
		<b>CGG</b>	Costi Generali di Gestione
		<b>CCD</b>	Costi Comuni Diversi
<b>CK</b>	Costi d'uso del capitale	<b>Amm</b>	Ammortamento
		<b>Acc</b>	Accantonamenti
		<b>R</b>	Remunerazione del capitale

Va evidenziato che nella componente Cc (costi comuni) di Gelsia Ambiente è stato aggiunto un valore di 8 euro/abitante, non imputabile alla stessa, individuando tale importo come costo medio che i comuni allocano per l'attività di accertamento e riscossione direttamente svolta dagli stessi e altri costi diretti. Tale inserimento si è reso necessario al fine di operare un corretto confronto con i dati ISPRA.

Si precisa inoltre che il dato esposto è da intendersi come dato medio Gelsia Ambiente e che, nella realtà, il dato del singolo comune è correlato alle scelte gestionali attuate dallo stesso rispetto al servizio standard offerto dalla società e ai costi effettivamente imputati alla voce Cc direttamente dai singoli comuni.

In conclusione si può affermare che Gelsia Ambiente realizza una gestione economicamente vantaggiosa in ogni fase del ciclo integrato del servizio di Igiene Ambientale. Oltre che offrire un servizio con elevati standard di qualità, una raccolta differenziata a livelli di eccellenza ed è anche in grado di realizzare economie di scala che le permettono di offrire prezzi competitivi in ogni singola fase gestita. La costante ricerca di soluzioni innovative per raggiungere livelli di servizio sempre più elevati sotto il profilo dell'efficienza e del valore ambientale, inoltre permettono a Gelsia Ambiente di attuare una politica di miglioramento continuo delle proprie performance sia sotto il profilo qualitativo che tecnico ed economico.

Il dato di confronto specifico tra i costi di trattamento e smaltimento delle frazioni indifferenziate (CTS) e dei costi di trattamento e riciclo delle frazioni differenziate (CTR) evidenziano specularmente il divario di costi tra la realtà Gelsia Ambiente e il campione Lombardia.



Un'elevata e costante ricerca di meccanismi atti ad incrementare la raccolta differenziata comporta inevitabilmente un contenimento dei costi di trattamento e smaltimento delle frazioni indifferenziate (CTS).

La sviluppata struttura impiantistica del territorio brianzolo e limitrofo permette inoltre di contenere i costi di trattamento e riciclo delle frazioni differenziate (CRD).

Ulteriori benefici per i comuni che affidano il servizio di trattamento a Gelsia Ambiente deriveranno direttamente dallo sconto che si otterrà in sede di gara sul costo di smaltimento della frazione secca posto a base d'asta.

Da ultimo, nel Piano Industriale approvato con delibera di Consiglio Comunale viene evidenziato l'incremento di valore patrimoniale della società nell'arco dei 10 anni di durata del contratto: il patrimonio netto passa infatti da 9,5 milioni di euro del 2015 a 11,19 milioni di euro del 2025, con evidente beneficio per tutti i soci.

## **6 COMPENSAZIONI ECONOMICHE**

In generale, le compensazioni possono rappresentare eventuali apporti finanziari addizionali che gli enti locali corrispondono al soggetto affidatario del servizio pubblico locale.

A livello comunitario, consistono negli emolumenti economici che un ente pubblico può riconoscere a un soggetto affidatario di un servizio economico d'interesse generale per sopperire ai costi sociali sopportati. Non sempre le compensazioni sono riconosciute compatibili con il diritto comunitario potendo essere ad esempio qualificate come aiuti di stato ove siano avulsi e non rappresentino la contropartita delle prestazioni effettuate dall'impresa beneficiaria per assolvere gli obblighi dell'identificato servizio pubblico; derivandone da ciò una collocazione dell'azienda in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto alle altre società che con la stessa competono.

Nel caso di specie non sono previste compensazioni economiche nei confronti della società per i servizi effettuati.

## **7 CONCLUSIONI**

Per i motivi sopra esposti si ritiene che l'affidamento in oggetto a Gelsia Ambiente Srl sia conforme ai requisiti previsti dalla normativa europea.