

**Schema di Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di
affidamento prescelta
(ex artt. 14 e 17 D.Lgs. 201/2022 ed artt. 5 e 192 Codice dei Contratti Pubblici)**

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	REALIZZAZIONE E GESTIONE IMPIANTI DI TRATTAMENTO RICICLAGGIO E SMALTIMENTO RIFIUTI URBANI
Ente affidante	AGER Puglia – Ente di Governo d'ambito
Tipo di affidamento	Affidamento in house providing
Modalità di affidamento	
Durata del contratto	20 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	NUOVO AFFIDAMENTO
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	AMBITO REGIONALE

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Gianfranco Grandaliano
Ente di riferimento	AGER Puglia
Area/servizio	D.G.
Telefono	0805407750;
Email	protocollo@pec.ager.puglia.it ; g.grandaliano@ager.puglia.it
Data di redazione	03/2023

Premessa

L'Agenda territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti ("Ager" o "Agenzia"), è l'ente competente all'affidamento del servizio di gestione del trattamento, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti urbani nell'intero territorio della Regione Puglia, in virtù di quanto previsto dall'art. 9, comma 6, della L.R. 20 agosto 2012, n. 24 e s.m.i.

In conformità a quanto previsto dal "Piano regionale di gestione dei Rifiuti Urbani comprensivo della sezione gestione dei fanghi di depurazione del servizio idrico integrato, e della proposta di Piano delle bonifiche delle aree inquinate" (approvato con D.G.R. 11 aprile 2015 n. 117) e dalla D.G.R. n. 1452 del 24 ottobre 2022. l'Agenda intende acquisire una partecipazione societaria in Aseco S.p.A. ("Aseco") società interamente partecipata da Acquedotto Pugliese S.p.A. ("AQP").

All'esito della prospettata operazione societaria ("**Operazione**"), Aseco sarà una società soggetta al controllo analogo congiunto di Ager e di AQP ("**Newco**") e si occuperà, in regime di *in house providing*, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, delle attività di realizzazione/gestione di impianti di trattamento, recupero, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti urbani con particolare riferimento alla FORSU per conto di Ager, nonché delle attività di trattamento dei fanghi di depurazione, per conto di AQP. Nel contesto di quanto sopra, il presente documento rappresenta lo schema di relazione ("**Schema di Relazione**") redatta ai sensi degli artt. 14 e 17 del D.Lgs. 201/2022 dell'art. 16 del D.Lgs. 175/2016 ("**Decreto Madia**") e degli artt. 5 e 192 Codice del D.Lgs. 50/2016 ("**Codice dei Contratti Pubblici**" o "**Codice**") (secondo quanto precisato nella successiva Sezione A), per motivare la scelta prospettica di AGER di affidare in house alla Newco, a seguito del perfezionamento dell'Operazione, delle seguenti attività: Trattamento Forsu (l'"**Affidamento**")

Potranno essere affidate in prospettiva alla Newco, in coerenza con il quadro normativo di riferimento nel rispetto delle dinamiche del mercato, le attività di realizzazione e/o gestione di altri impianti di trattamento, recupero, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti urbani nonché di trattamento dei fanghi di depurazione, per conto rispettivamente di Ager e AQP.

In particolare, lo Schema di Relazione è volto a dimostrare il ricorrere nel caso di specie delle predette condizioni con riguardo all’Affidamento a Newco sulla base di un’istruttoria approfondita ex ante effettuata sulla scorta di dati analitici e di analisi quali/quantitative che forniscono un quadro attendibile ed esaustivo del mercato di riferimento sulla base di dati tecnici e finanziari aggiornati.

In aggiunta a quanto sopra, nel presente Schema di Relazione vengono inserite indicazioni specifiche in merito all’assetto economico-patrimoniale di Aseco, al capitale proprio investito e all’ammontare dell’indebitamento.

Non essendo disponibili norme di dettaglio che, in attuazione della novella di cui al D.lgs. n. 201/2022, indichino come attuare i predetti oneri motivazionali, Ager ha ritenuto opportuno redigere il presente Schema di Relazione avendo come riferimento di base lo “*schema-tipo*” predisposto dal Ministero dello Sviluppo Economico (“MISE”), con riferimento all’analogo provvedimento previsto dall’ormai abrogato art. 34, comma 20 del D.Lgs. 179/2020¹.

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il quadro normativo del settore dei rifiuti

Legislazione europea

La direttiva quadro sui rifiuti

L’approccio dell’Unione Europea in materia di rifiuti è orientato alla valorizzazione del rifiuto come risorsa, coerentemente con quanto previsto all’interno di una più ampia cornice strategica che mira all’introduzione delle condizioni per una crescita economica sostenibile.

Lo strumento normativo fondamentale di matrice comunitaria in materia di rifiuti è la Direttiva Quadro 2008/98/CE del 19 novembre 2008, che stabilisce un quadro giuridico per la gestione dei rifiuti nell’Unione finalizzato alla protezione dell’ambiente e della salute umana, sottolineando l’importanza di adeguate tecniche di gestione, riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti, volte a ridurre le pressioni sulle risorse e a migliorare il loro uso².

Oltre a ribadire il principio del “*chi inquina paga*”³, attraverso il quale, si afferma che l’operatore che provoca un danno ambientale o è all’origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione, la Direttiva Quadro stabilisce il principio della “*gerarchia dei rifiuti*”, secondo cui lo smaltimento rappresenta la forma di gestione meno preferibile. Nell’ordine, le migliori opzioni ambientali da perseguire sono: prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero energetico e infine lo smaltimento.

¹ <https://www.mise.gov.it/it/ministero/organismi/osservatorio-dei-servizi-pubblici-locali/servizi-pubblici-locali-strumenti>

² Normativa dell’Unione europea sulla gestione dei rifiuti, EUR-Lex, 2020.

³ Direttiva 2004/35/CE.

La Direttiva Quadro stabilisce anche altri principi fondamentali, tra cui quello della *responsabilità estesa del produttore* e i principi di *“autosufficienza”* e *“prossimità”*, discussi più approfonditamente nel prosieguo del presente Schema di Relazione. Lo stesso provvedimento stabilisce anche gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e per il riciclaggio al 2020 con riferimento ai rifiuti urbani (50%) e ai rifiuti da costruzione e demolizione (70%).

Il “Pacchetto Economia Circolare”

Allo scopo di favorire la transizione dell’Europa verso un’economia circolare, il 22 maggio 2018 il Parlamento Europeo e il Consiglio dell’Unione Europea hanno approvato un pacchetto di quattro direttive:

- la Direttiva 2018/849 che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche;
- la Direttiva 2018/850 che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti;
- la Direttiva 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti;
- la Direttiva 2018/852 che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

Particolare rilievo assume la Direttiva 2018/851, che modifica la Direttiva Quadro sui rifiuti. In particolare, il provvedimento introduce una nuova definizione di *“rifiuto urbano”*, individua alcuni esempi di strumenti economici e di altre misure per incentivare l’applicazione della gerarchia dei rifiuti e stabilisce i requisiti operativi minimi per i regimi di responsabilità estesa del produttore.

Inoltre, allo scopo di implementare un modello di economia circolare, la Direttiva stabilisce nuovi obiettivi di preparazione per il riutilizzo e per il riciclaggio: entro il 2025, almeno il 55% dei rifiuti urbani in peso dovrà essere riciclato. Tale obiettivo salirà al 60 % entro il 2030 e al 65 % entro il 2035.

La Direttiva 2018/851 stabilisce anche l’istituzione di sistemi di raccolta differenziata dei tessili e dei rifiuti pericolosi generati dalle famiglie entro il 1° gennaio 2025 e l’obbligo di raccolta differenziata o del riciclo alla fonte dei rifiuti organici entro il 31 dicembre 2023.

Ai fini del presente Schema di Relazione, vale la pena specificare che l’obbligo di intercettazione dei rifiuti organici o di riciclo alla fonte, come stabilito dal d.lgs. 3 settembre 2020, n.116, che recepisce la Direttiva 2018/851, è stato anticipato dal legislatore nazionale al 31 dicembre 2021.

Il servizio di gestione integrata dei rifiuti come SIEG

A livello europeo, il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani rientra nella nozione di *“servizio di interesse economico generale – SIEG”* la cui disciplina fondamentale è stata originariamente elaborata con riferimento ad alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l’energia e la comunicazione.

Tra le fonti più significative si citano:

- il Libro bianco sui servizi di interesse generale del 12 maggio 2001, COM(2004), ove si precisa che nell’Unione i servizi di interesse generale rimangono essenziali per garantire la coesione sociale e territoriale e salvaguardare la competitività dell’economia europea. I cittadini e le imprese hanno il

diritto di pretendere l'accesso a servizi di interesse generale di alta qualità e a prezzi abbordabili in tutta l'Unione europea;

- la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 36 rubricato "Accesso ai servizi d'interesse economico generale" secondo cui al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale come previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce l'Unione europea;
- il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: art. 14 secondo cui in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi. Art. 106: Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.

Le modalità di affidamento del servizio

Con riferimento alla contrattualistica pubblica, le più recenti direttive europee e in particolare la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, oltre a fornire per la prima volta una disciplina organica della materia delle concessioni (fra le quali è annoverabile la concessione del servizio di gestione dei rifiuti urbani), individua all'art. 17 le condizioni di ammissibilità degli affidamenti *in house providing* ("concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico") dettando una disciplina analoga a quella contenuta nell'art. 12 della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici nei settori ordinari e trasposta nel nostro ordinamento nell'ambito dell'art. 5 del Codice (cfr. infra).

[Legislazione nazionale e regolazione del settore](#)

L'assetto delle competenze in materia di rifiuti

A livello nazionale, il quadro normativo di riferimento è rappresentato dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - il cosiddetto "Testo Unico Ambientale" (TUA) – modificato e integrato dai successivi d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, e d.lgs. 3 settembre 2020, n.116, a recepimento rispettivamente della Direttiva 2008/98 e 2018/851.

In particolare, il TUA recepisce i principi comunitari su cui poggia le basi la normativa del settore: la “*gerarchia dei rifiuti*”, la “*responsabilità estesa del produttore*” e i principi di “*autosufficienza*” e “*prossimità*” nella gestione dei rifiuti. Inoltre, il d.lgs. 152/2006 definisce il concetto di rifiuto e di sottoprodotto e distingue tra rifiuti urbani e speciali coerentemente ai dettami comunitari, oltre a stabilire i criteri entro i quali un rifiuto, sottoposto ad operazioni di recupero, cessa di essere tale (c.d. “*end of waste*”). Lo stesso TUA stabilisce anche gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e per il riciclaggio, recependo nell’ordinamento nazionale quanto previsto a livello comunitario con la Direttiva 851/2018.

Alla parte IV, il TUA definisce le competenze statali, regionali, provinciali e comunali nell’attività di gestione dei rifiuti urbani. Un modello di *governance* multilivello, dunque, che presenta dei caratteri di complessità.

Allo **Stato**, secondo quanto previsto dall’art. 195, spettano funzioni di indirizzo e di coordinamento del settore. Tra queste, rilevano:

- i. la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti;
- ii. la determinazione delle linee guida sui contenuti minimi delle autorizzazioni e per le attività di recupero energetico
- iii. l’individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese;
- iv. la determinazione di criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini della elaborazione dei piani regionali con particolare riferimento alla determinazione, d’intesa con la Conferenza Unificata, delle linee guida per l’individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali e per il coordinamento dei piani regionali stessi.

Con riferimento al terzo punto, occorre richiamare il D.L. 12 settembre 2014, n. 133, (c.d. “Sblocca Italia”), che, al fine di realizzare un sistema integrato e moderno, atto a conseguire la sicurezza nazionale e l’autosufficienza nel trattamento, ha attribuito allo Stato il compito di individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, demandando a due provvedimenti successivi l’identificazione del fabbisogno impiantistico di recupero energetico (D.P.C.M. 7 marzo 2016) e di recupero della frazione organica (D.P.C.M. 10 agosto).

Infine, all’art. 198-bis, è stato previsto con il recepimento della Direttiva 851/2018 che il Ministero della Transizione Ecologica (MiTE), con il supporto di ISPRA, rediga il Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR). Il PNGR fissa i macro-obiettivi del settore e definisce i criteri e le linee strategiche entro cui le Regioni e le Province autonome si attengono nella elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti (PRGR) di cui all’articolo 199 del TUA.

Alle **Regioni**, secondo quanto previsto dall’art. 196 del TUA, spetta tra le altre funzioni la predisposizione, l’adozione e l’aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d’ambito, dei PRGR, di cui all’articolo 199 del medesimo decreto. Inoltre, tra le prerogative regionali rientra l’autorizzazione all’esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, e l’approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l’autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali di cui al citato art. 195.

I PRGR includono, tra i contenuti delineati dal TUA:

- l'indicazione del tipo, quantità e fonte dei rifiuti prodotti all'interno del territorio, dei rifiuti che saranno prevedibilmente spediti da o verso il territorio nazionale e una valutazione sull'evoluzione futura dei flussi di rifiuti, nonché la fissazione degli obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere a livello regionale;
- la ricognizione degli impianti di trattamento, smaltimento e recupero esistenti;
- una valutazione della necessità di nuovi sistemi di raccolta, della chiusura degli impianti esistenti per i rifiuti, di ulteriori infrastrutture per gli impianti per i rifiuti in conformità al principio di autosufficienza e prossimità di cui agli articoli 181, 182 e 182-bis e se necessario degli investimenti correlati.

Alle **Province**, di cui all'art. 197 del TUA, competono le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale. Tra queste, il controllo e la verifica degli interventi di bonifica e il monitoraggio ad essi conseguenti e il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti.

i **Comuni**, ai sensi dell'art. 198 del TUA, concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani. In particolare, stabiliscono, tra le altre:

- le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi.

Infine, agli **Enti di Governo dell'Ambito** (EGATO), secondo quanto stabilito dall'art. 3-bis del D.L. 138/11, che ne prevede l'istituzione entro il 30 giugno 2012, spettano:

- l'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani;
- la scelta della forma di gestione;
- la determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza;
- l'affidamento della gestione e relativo controllo.

La regolazione del settore dei rifiuti urbani

Con Legge n. 205/17 sono stati assegnate all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) funzioni di regolazione tecnico-economica del settore del ciclo dei rifiuti urbani, allo scopo di:

- garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale;
- garantire adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione;
- armonizzare gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse;

- garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure.

In particolare, l'art. 1 della medesima legge individua le funzioni di regolazione e controllo che ARERA è chiamata a svolgere. Nel dettaglio:

- l'emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, la valutazione dei costi delle singole prestazioni, anche ai fini della corretta disaggregazione per funzioni, per area geografica e per categorie di utenze, e definizione di indici di valutazione dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi;*
- la predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio «chi inquina paga»;*
- la fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;*
- l'approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'Ente di Governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento;*
- la verifica della corretta redazione dei piani d'ambito esprimendo osservazioni e rilievi.*

Con riferimento al secondo punto, con la deliberazione 443/2019/R/RIF, ARERA ha adottato il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), introducendo una regolazione per l'aggiornamento delle entrate tariffarie di riferimento, basata su criteri di riconoscimento dei costi efficienti per il periodo 2018-2021.

Inoltre con delibera n. 363 del 3 agosto 2021 è stato approvato il nuovo metodo tariffario 2022-2025 denominato MTR2

Con la delibera 363/2021, provvedimento emesso al termine di un procedimento di consultazione avviato con la delibera n. 138/2021, cui hanno fatto seguito i documenti di consultazioni n. 196/2021 e 282/2021, l'Autorità ha definito i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento, adottando il Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio: 2022-2025 (MTR-2, allegato A alla delibera).

La citata delibera conferma l'impostazione generale che ha contraddistinto il Metodo Tariffario Rifiuti per il primo periodo regolatorio (MTR) di cui alla delibera 443/2019/R/rif, basata sulla verifica e la trasparenza dei costi e fissa i criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento ed introduce una regolazione tariffaria (asimmetrica) per i differenti servizi del trattamento, al fine di favorire ulteriormente il riequilibrio della dotazione impiantistica, implementando misure di incentivazione e l'attivazione di meccanismi di perequazione, in funzione della gerarchia per la gestione dei rifiuti.

In particolare MTR 2 prevede un periodo regolatorio di durata quadriennale 2022-2025 e una programmazione economico-finanziaria di pari durata con un aggiornamento a cadenza biennale delle predisposizioni tariffarie, secondo le modalità e i criteri che saranno individuati nell'ambito di un successivo procedimento ed una eventuale revisione infra periodo della predisposizione tariffaria, qualora ritenuto necessario dall'Ente territorialmente competente, che potrà essere presentata in qualsiasi momento del periodo regolatorio al verificarsi di circostanze straordinarie e tali da pregiudicare gli obiettivi indicati nel piano.

La novità assoluta più rilevante del nuovo metodo tariffario che incide nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti, è la determinazione delle tariffe di accesso agli impianti.

Il citato provvedimento disciplina la determinazione delle tariffe agli impianti attraverso una modulazione della regolazione in ragione del livello di pressione competitiva, dell'attività di programmazione settoriale, nonché grado di integrazione della filiera, distinguendo gli impianti di chiusura del ciclo in "integrati", "minimi" ed "aggiuntivi" nonché l'introduzione di un meccanismo di incentivazione tramite perequazione, sulla base della gerarchia dei rifiuti, prevedendo componenti perequative a compensazione o maggiorazione dei corrispettivi per l'accesso agli impianti di chiusura a seconda del tipo di impianto a cui si conferisce (compostaggio/digestione anaerobica, impianti di incenerimento con recupero di energia, impianti di incenerimento senza recupero di energia e discarica).

Il Metodo tariffario disciplina le tariffe di accesso agli impianti di trattamento (Titolo VI art.li 21 e seg.) secondo il grado di integrazione del soggetto incaricato della gestione dei rifiuti, distinguendo il caso del gestore integrato ed il caso del gestore non integrato.

Le regole del MTR 2 che potranno trovare applicazione nel territorio regionale saranno esclusivamente quelle previste nel caso di gestore non integrato.

In tal caso l'Autorità individua i seguenti impianti di chiusura del ciclo oggetto di regolazione: gli impianti di compostaggio e di digestione anaerobica (impianti di trattamento della Forsu), impianti di incenerimento con recupero di energia ed impianti di discarica e di incenerimento senza recupero di energia.

I detti impianti possono essere qualificati in impianti di chiusura del ciclo "minimi" quali impianti di trattamento di chiusura del ciclo individuati come indispensabili assoggettati ad una regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe o impianti di chiusura ciclo "aggiuntivi" quali impianti di trattamento di chiusura del ciclo non individuati come minimi e non "integrati" nella gestione non assoggettati a regolazione tariffaria tout court con previsione di obblighi di trasparenza sulle condizioni anche economiche di accesso agli impianti.

L'individuazione degli impianti di chiusura del ciclo "minimi" avviene nell'ambito delle attività di programmazione settoriale previste dalla normativa vigente e comunque in tempo utile per la determinazione di entrate tariffarie, corrispettivi e tariffe d'accesso secondo quanto previsto dalla delibera n. 363 del 3 agosto 2021 il cui termine per la definizione per la procedura di validazione è previsto per il 30 aprile 2022.

Gli impianti di chiusura del ciclo "minimi" che possono essere qualificati in tutto o in parte relativamente alle capacità autorizzate, sono individuati, anche alla luce delle caratteristiche dell'operatore che li gestisce, e sono identificati con gli impianti di trattamento presenti sul territorio ove sussistano le seguenti condizioni:

1) offrano una capacità in un mercato con rigidità strutturali, caratterizzato da un forte e stabile eccesso di domanda e da un limitato numero di operatori;

2) ed in alternativa:

avere una capacità impegnata per flussi garantiti da strumenti di programmazione o da altri atti amministrativi;

essere già stati individuati in sede di programmazione, sulla base di decisioni di soggetti competenti alla chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti.

Inoltre in sede di individuazione devono essere esplicitati secondo quanto prescritto dall'art. 6 comma 2 della delibera n. 363/2021:

i flussi che si prevede vengano trattati per impianto, anche ove ancora non risultino negli strumenti di programmazione vigenti;

la distinzione dei medesimi secondo il criterio di prossimità che si ritiene utile specificare;

l'elenco dei soggetti che si prevede conferiscano ai medesimi impianti.

Gli impianti di chiusura del ciclo "minimi" così come individuati mantengono tale qualifica per un periodo almeno biennale con possibilità di aggiornamento nel 2023 per le annualità successive.

Con delibera di GR 2251/2021 è stata data attuazione alla citata delibera ARERA n. 363/2021 individuando gli impianti di chiusura del ciclo "minimi" nel territorio regionale per il periodo regolatorio 2022/2025 con aggiornamento al 2023 per la verifica del permanere dei requisiti prescritti.

La disciplina sulle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

A livello interno, la normativa in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è stata oggetto, nel corso degli anni, di numerosi interventi, quesiti referendari e pronunce della Corte costituzionale, incidendo anche sulla disciplina del servizio di gestione dei rifiuti urbani oggi rinvenibile in una molteplicità di fonti legislative.

In primis il d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 ("**T.U. Ambientale**", o "**D.lgs. n. 152/2006**") definisce la gestione integrata dei rifiuti come il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade, volta ad ottimizzare la gestione dei rifiuti, prevedendo all'art. 203 una durata dell'affidamento, comunque, non inferiore a quindici anni.

Peraltro, ai sensi del medesimo decreto legislativo (unitamente all'art. 25, comma 4, del d.l. n. 1/2012), l'erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani risulta attività originariamente riservata ai comuni (c.d. "privativa" comunale) i quali, in ogni caso, svolgono le relative funzioni attraverso l'ente di governo dell'ambito.

In riferimento alle modalità di affidamento dei servizi va ricordato invece che, a seguito dell'abrogazione dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011 recante "*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*" ad opera della sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20/07/2012, le tre forme di affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica previste dall'ordinamento europeo (società in house; società mista; procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio) oggi si equivalgono anche a livello interno.

In tal senso dispone, del resto, anche l'art. 14 del D.Lgs. 201/2022 che, tra le forme di affidamento dei servizi pubblici locali di interesse generale consentite, menziona espressamente l'"*affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea (...)*".

Il modello dell'in house providing

Ai fini dell'affidamento del servizio tramite la modalità dell'in house providing risultano di particolare rilievo i seguenti riferimenti normativi:

- l'art. 14 del D.Lgs. 201/2022 secondo cui: *“ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati”*;
- l'art. 17 del D.Lgs. 201/2022, ai sensi del quale, la scelta di affidare un servizio pubblico locale di interesse generale in regime di in house providing deve essere giustificata *“sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house”*.
- l'art. 5 del Codice, emanato in attuazione delle direttive 2014 UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione e di appalto pubblico, e in particolare i commi di seguito riportati:
 - una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:
 - (i) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
 - (ii) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;
 - (iii) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata (comma 1);
 - *“Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore”* (comma 2);
 - *“ Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore può aggiudicare un appalto pubblico o una concessione senza applicare il presente codice qualora ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche in caso di controllo congiunto”* (comma 4);

- *“Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*
 - i. *gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;*
 - ii. *la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti”*(comma 5).
- *“Per determinare la percentuale delle attività di cui al comma 1, lettera b), e al comma 6, lettera c), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione”* (comma 7);
- *l'art. 192, comma 2, del Codice ai sensi del quale “Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”;*
- *le Linee Guida ANAC n. 7 “Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016” (“Linee Guida ANAC n. 7”)⁴, che precisano le modalità ed il contenuto delle verifiche effettuate dall'ANAC ai fini dell'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del Codice;*
- *le seguenti previsioni del Decreto Madia:*
 - *l'art. 2, comma 1, lett. c) che definisce «controllo analogo»: “la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante [...]”;*
 - *l'art. 4, comma 2, che delimita il perimetro delle attività per lo svolgimento delle quali le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società:*

⁴ Approvate con Deliberazione 15 febbraio 2017, n. 235, come modificata dalla Deliberazione 20 settembre 2017, n. 951.

- a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
 - b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;
 - c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;
 - d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;
 - e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016;
- *l'art. 2, comma 4, in base al quale "Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti";*
 - l'art. 16, dedicato alle società in house, e in particolare le seguenti previsioni:
 - i. le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata (comma 1);
 - ii. ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:
 - a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile (comma 2);
 - b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;
 - c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile;
 - iii. gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci (comma 3);
 - iv. la produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società (comma 3-bis).

Sul punto della motivazione necessaria ai fini dell'affidamento in house è opportuno fare inoltre riferimento ad un recente orientamento giurisprudenziale che ha trovato accoglimento sia in sede nazionale che europea, in base al quale, pur non essendo una modalità di affidamento di per sé eccezionale, *l'in house providing* è possibile solo qualora sussista per l'amministrazione una reale convenienza rispetto alle condizioni economiche offerte dal mercato (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza del 27/1/2020 n. 681).

A conferma dell'orientamento, va ricordata anche la posizione assunta dalla Corte di Giustizia UE (cfr. Sez. IX, 6 febbraio 2020, C- 89/19, C-90/19, C-91/19) la quale ha stabilito l'eurocompatibilità della normativa nazionale italiana laddove pone limiti e condizioni ulteriori all'affidamento diretto di contratti pubblici a società in house, con specifico riferimento all'art. 192, comma 2, del Codice e all'art. 4, comma 1, del Decreto Madia.

Tenuto conto del quadro sopra delineato, nel presente Schema di Relazione si procederà a dare conto delle valutazioni poste alla base dell'affidamento in oggetto sotto il profilo giuridico, tecnico ed economico, tenuto conto dei diversi profili richiesti dal quadro normativo sopra ricordato.

La competenza nella scelta del modello di organizzazione

Circa i soggetti competenti in materia va ricordato che, ai sensi del suindicato art 3-bis del D.L. n. 138/2011:

- *“A tutela della concorrenza e dell’ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l’efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012” (comma 1);*
- *“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 [...]” (comma 2).*

Inoltre, sempre agli Enti di Governo degli Ambiti (“EGA”) spetta, al momento dell'affidamento del servizio, la predisposizione della relazione prescritta dai suindicati artt. 14 e 17 del D.Lgs. 201/2022, nella quale dar conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta, motivandone le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità di efficienza, di economicità e di qualità del servizio.

Il quadro regolatorio di riferimento della Regione Puglia

La Legge Regionale 24/2012 sui Servizi pubblici locali

La legislazione regionale della Puglia in tema di rifiuti pone i suoi fondamenti nella Legge Regionale 20 agosto 2012, n. 24 *“Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell’organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali”*, (L.R. n. 24/2012”) come modificata, da ultima, dalla Legge Regionale 4 agosto 2016 n. 20 e nella Delibera di Giunta Regionale 23 ottobre 2012, n. 2147, *“Perimetrazione degli Ambiti di Raccolta Ottimale”*.

La L.R. 24/2012, attuando la disposizione contenuta nell'art. 3-bis della L. n. 148/2011 pone in capo alle Regioni l'obbligo di organizzare lo svolgimento dei Servizi Pubblici Locali, ridisegnando il sistema di *governance* vigente.

In particolare, per quanto riguarda il settore dei rifiuti urbani, il provvedimento prevede che i servizi relativi allo spazzamento, raccolta, trasporto, recupero, riciclaggio e smaltimento vengano erogati all'interno di bacini di diversa dimensione, perimetrati sulla base della tipologia dei servizi stessi.

L'organizzazione dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto, che coincidono con le fasi a monte della filiera, e l'erogazione degli stessi, trovano attuazione a livello di ambiti di raccolta ottimale – ARO – la cui perimetrazione è definita nella DGR n. 2147/2012.

Diversamente, l'organizzazione delle fasi a valle della filiera, dunque trattamento recupero, riciclaggio e smaltimento, spetta agli Organi di governo d'ambito, individuati su scala provinciale.

A completamento della *governance* del settore, la Legge assegna funzioni di regolamentazione e controllo a un'Autorità Regionale, posta dunque su un livello soprastante gli Organi di governo d'ambito, che garantisca terzietà e competenza con particolare riferimento alle funzioni svolte.

Risulta evidente, specie nelle fasi a valle della filiera, come un modello di *governance* "decentrato, strutturato su sei Organi di governo d'ambito di dimensione provinciale con funzioni di organizzazione e programmazione del servizio, non sia pienamente coerente con i principi di autosufficienza e prossimità stabiliti a livello comunitario e recepiti nel nostro ordinamento.

L'inadeguatezza del processo del sistema di *governance* configurato dalla L.R. 24/2012, è alla base delle carenze impiantistiche e infrastrutturali che caratterizzano ancora oggi la Puglia, in particolar modo sulla gestione dei rifiuti organici e dei rifiuti indifferenziati.

Tale affermazione trova riscontro nella programmazione degli interventi effettuata dalla Regione Puglia nel triennio 2013-2015, che evidenziava una parcellizzazione dell'offerta impiantistica nelle 6 province pugliesi. Il fabbisogno impiantistico per il trattamento della FORSU, in particolare, era previsto da raggiungersi attraverso la realizzazione di più impianti di piccole dimensioni (circa 25-30mila tonnellate/anno di capacità), caratterizzati da una scala dimensionale non ottimale al fine della riduzione dei costi del ciclo dei rifiuti, e così anche per il recupero delle altre frazioni differenziate⁵.

La riforma della *governance* prevista dalla L.R. 20/2016

Le criticità riscontrate a seguito dell'emanazione della L.R. 24/2012 hanno portato a una riforma della *governance* del settore dei rifiuti in Puglia, definita dalla Legge Regionale 4 agosto 2016, n. 20 "Disposizioni in materia di gestione del ciclo dei rifiuti. Modifiche alla legge regionale 20 agosto 2012, n. 24 ("Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei servizi pubblici locali)" ("L.R. n. 20/2016").

⁵ Relazione sull'attività dell'Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti - L.R. 20/2016, AGER Puglia, 30 ottobre 2017.

La Legge individua quale ambito territoriale ottimale quello regionale e istituisce quale ente unico di governo l'Agenda territoriale della regione puglia per il servizio di gestione rifiuti (AGER Puglia), cui partecipano obbligatoriamente la Regione, tutti i comuni e la Città Metropolitana.

Come stabilito dall'art. 5, che modifica l'art. 9 della L.R. 24/2012, AGER Puglia svolge le seguenti funzioni:

- a) *determina le tariffe per l'erogazione dei servizi di competenza, in conformità alla disciplina statale, conformandole a principi di contenimento e agli eventuali criteri generali fissati dalle autorità nazionali di regolazione settoriale;*
- b) *determina e controlla i livelli generali del servizio e gli standard di qualità; predispone lo schema-tipo dei bandi di selezione pubblica e i contratti di servizio;*
- c) *disciplina i flussi di rifiuti indifferenziati da avviare a smaltimento e dei rifiuti da avviare a recupero da FORSU e riciclaggio, secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza nel rispetto delle indicazioni del Piano regionale;*
- d) *predispone i meccanismi di soluzione alternativa delle controversie tra imprese e utenti nel rispetto di quanto previsto dal codice degli appalti pubblici; assicura altresì la consultazione delle organizzazioni economiche, ambientali, sociali e sindacali del territorio e collabora con le autorità o organismi statali di settore;*
- e) *predispone le linee guida della Carta dei servizi;*
- f) *può espletare, su delega delle Aree omogenee, le procedure di affidamento del servizio unitario di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani;*
- g) *può espletare attività di centralizzazione delle committenze nonché attività di committenza ausiliarie;*
- h) *subentra nei contratti stipulati dal Commissario delegato per l'emergenza ambientale in Puglia, aventi a oggetto la realizzazione e la gestione degli impianti di trattamento, recupero, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti urbani.*

Inoltre **l'Agenda provvede all'attuazione del piano regionale dei rifiuti e in conformità della normativa nazionale e comunitaria procede all'affidamento della realizzazione e della gestione degli impianti di trattamento, recupero, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.** Ai sensi dell'art. 13 della L.R. n. 24/2012, infatti, l'Agenda, ai fini dell'affidamento del servizio di gestione degli impianti di recupero, riciclaggio e smaltimento, *"promuove le procedure previste dalla disciplina normativa europea e nazionale vigente"*, lasciando quindi aperta la soluzione organizzativa dell'in house providing, se conforme ai requisiti sopra analizzati.

Come descritto più approfonditamente nel prosieguo del presente Schema di Relazione, la centralizzazione della *governance* del settore a livello regionale, anche con l'affidamento all'Agenda della competenza di procedere alla realizzazione e gestione della filiera impiantistica, ha consentito di programmare il servizio con maggiore efficacia ed efficienza, individuando soluzioni di breve e medio-lungo periodo sulla gestione di rifiuti organici e fornendo uno strumento di accompagnamento nella realizzazione degli obiettivi strategici previsti dalla pianificazione regionale.

Gli Indirizzi per l'aggiornamento del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani

Tenuto conto delle risultanze della ricognizione effettuata merito all'attuale consistenza impiantistica relativa agli impianti di trattamento della frazione organica (comprensiva degli impianti esistenti, di quelli che hanno già scontato le procedure autorizzative e di quelli inseriti in strumenti di pianificazione regionale) e tenuto conto della circostanza che la capacità di trattamento teorica di detti impianti è spesso diversa da quella effettivamente dedicata al recupero della FORSU prodotta dai Comuni Pugliesi, come meglio evidenziato nelle sezioni seguenti, la Giunta Regionale, con D.G.R. n. 551/2017, ha fornito all'Agenzia l'indirizzo strategico di procedere a rafforzare la detta dotazione impiantistica attraverso la realizzazione di un sistema di impianti di titolarità pubblica che gestisca in via prevalente il fabbisogno su base regionale.

E' stato inoltre fornito l'indirizzo di procedere alla trattazione, quale sezione specifica del nuovo Piano, della gestione dei fanghi di depurazione provenienti dagli impianti di trattamento dei reflui urbani.

In linea con quanto sopra, nell'ambito della *"Proposta di Piano regionale di gestione dei Rifiuti Urbani comprensivo della sezione gestione dei fanghi di depurazione del servizio idrico integrato, e della proposta di Piano delle bonifiche delle aree inquinate"*, adottata con D.G.R. n. 1482/2018 è stata espressamente inclusa nel Piano anche una sezione specifica relativa alla sezione gestione dei fanghi di depurazione del servizio idrico integrato.

Con successiva D.G.R. n. 239/2020, la Regione Puglia ha approvato la realizzazione degli impianti ritenendoli funzionali all'implementazione del sistema impiantistico pubblico per il trattamento e recupero dei rifiuti solidi urbani ed in particolare *"all'attuazione della previsione del PRGU relative al potenziamento dell'impiantistica dedicata al trattamento ed al recupero della frazione secca da raccolta differenziata, unitamente alla crescita delle raccolte differenziate e alla diffusione delle modalità di raccolta porta a porta impongono di valutare in modo accorto le necessita' del territorio, al fine di assicurare una corretta pianificazione delle iniziative in grado di assicurare collocazione alle frazioni merceologiche interessate"*.

Con delibera n. 68 in data 14 dicembre 2021 il Consiglio Regionale approvava il Piano Regionale dei Rifiuti Urbani alla sezione gestione dei fanghi di depurazione del servizio idrico integrato confermando quanto già previsto dalla Delibera n.557/2017 con la individuazione degli impianti c.d." pubblici " di trattamento della FORSU tra cui l'impianto ubicato nel territorio del Comune di Brindisi e l'impianto ubicato nel territorio del Comune di Ginosa di proprietà di ASECO (i cui i piani economico finanziario allegato fanno parte integrante del presente Schema di Relazione) .

Inoltre il medesimo Piano Regionale ha previsto altri impianti di trattamento della FORSU ubicati rispettivamente nel Comune di Lecce, nel Comune di Foggia e nel Comune di Molfetta ,da realizzarsi sempre a cura di AGER quale soggetto attuatore della programmazione regionale .

A tal proposito, appare evidente che con l'ingresso dell'Agenzia nel capitale della società, oggi interamente partecipata da AQP e l'Affidamento *in house providing* a NewCO, la Puglia disporrebbe di un *"braccio operativo"* per la realizzazione e la gestione dell'impiantistica strategica per la chiusura del ciclo e per il raggiungimento degli obiettivi comunitari e nazionali, conformemente ai principi della economia circolare.

A conferma di quanto sopra, occorre osservare che la Regione Puglia, con D.G.R. n. 1452 del 24 ottobre 2022, ha dato indirizzo ad AQP di avviare un percorso condiviso con AGER, finalizzato a:

- "attuare la strategia regionale in materia di rifiuti, nel rispetto dei principi di "autosufficienza" e "di prossimità" nelle operazioni di recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e speciali derivanti dal loro trattamento, secondo le previsioni dell'art. 182-bis del d.lgs. 152/06 e smi;

- completare, alla luce dell'evoluzione dello scenario sopra descritto e nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale vigente, la valutazione della conformità dell'operazione di ingresso di AGER nel capitale sociale di ASECO, società controllata al 100% da AQP, con l'assunzione di una partecipazione " qualificata " da determinarsi a valle delle procedure di valutazione avviate;

- assicurare, nel caso di esito positivo delle suddette attività di valutazione, le più efficaci e tempestive modalità di attuazione dell'operazione e porre in essere tutti gli atti tecnici, societari ed amministrativi prescritti dal quadro normativo comunitario, nazionale e regionale di riferimento.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Assetti di mercato, *benchmarking* delle tariffe di trattamento e ricadute sul costo del servizio

L'assetto giuridico-normativo: principi di autosufficienza e prossimità

I principi di autosufficienza e prossimità nella gestione dei rifiuti urbani

I principi comunitari di autosufficienza e prossimità sono le pietre miliari su cui poggia la gestione dei rifiuti urbani negli Stati membri.

Il principio di autosufficienza, già contenuto nell'art. 8 della direttiva 2006/12/CE⁶ e quindi ribadito e rivisto dall'art. 16 della direttiva 2008/98/CE⁷, è stato recepito nel nostro ordinamento nazionale dall'art. 182-bis del Codice Ambiente (introdotto dall'art. 9 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205)⁸, che allo stesso articolo codifica anche il principio di prossimità nella gestione dei rifiuti. Il primo comma, infatti, recita:

"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 (...) al fine di:

a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;

⁶ "Occorre che la Comunità stessa nel suo insieme sia in grado di raggiungere l'autosufficienza nello smaltimento dei suoi rifiuti ed è auspicabile che ciascuno Stato membro singolarmente tenda a questo obiettivo".

⁷ "Gli Stati membri adottano, di concerto con altri Stati membri qualora ciò risulti necessario od opportuno, le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica".

⁸ Un principio seppur già presente nell'ordinamento giuridico italiano con l'approvazione del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che all'art. 5 c. 5 precisava che "dal 1° gennaio 1999 è vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti".

- b) *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**, 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;*
- c) *utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica".*

Le direttive comunitarie individuano nel territorio di ciascun Paese il riferimento per l'attuazione dei principi di autosufficienza e prossimità, mentre il TUA lo declina a livello di Ambito Territoriale Ottimale (ATO), quale contesto territoriale e organizzativo entro cui l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e la prossimità nella gestione dei rifiuti urbani differenziati devono concretizzarsi.

Il soggetto deputato all'individuazione dei fabbisogni impiantistici dei territori e a creare le premesse perché i principi comunitari che informano la gestione dei rifiuti possano trovare attuazione è la Regione, che oltre a perimetrare gli ATO predispone i Piani Regionali di Gestione dei rifiuti ("PRGR"), di cui all'art. 199 del Codice Ambientale.

I PRGR prevedono, tra gli altri:

- *"una valutazione della necessità di nuovi sistemi di raccolta, della chiusura degli impianti esistenti per i rifiuti, di **ulteriori infrastrutture per gli impianti per i rifiuti** in conformita' del principio di autosufficienza e prossimita' di cui agli articoli 181, 182 e 182-bis e se necessario degli investimenti correlati"* (comma 3, lettera c);
- *"il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti"* (comma 3, lettera g).

In sintesi, nel caso dello smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati, come enunciato dall'art. 182-bis del Codice Ambiente, i principi di autosufficienza e prossimità dovrebbero trovare applicazione entro l'ATO, attraverso una rete adeguata di impianti che consenta di colmare i fabbisogni di gestione dei rifiuti dei territori, individuati dalla pianificazione regionale.

Il principio di prossimità nella gestione dei rifiuti organici

Nel caso del trattamento del rifiuto organico, il Codice Ambiente stabilisce che *"per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale, [...], al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando, anche con strumenti economici, il principio di prossimità agli impianti di recupero"*⁹.

Il recupero e l'avvio a riciclo delle frazioni differenziate, e dunque del rifiuto organico, ricade dunque in un regime giuridico di mercato e libera circolazione sul territorio nazionale, pur con un richiamo al principio di prossimità della gestione e dunque al contenimento della sua movimentazione.

Ne consegue che il riciclaggio può avvenire in un ATO diverso da quello di produzione del rifiuto, ed eventualmente anche in una regione diversa da quella di origine, ma allo stesso modo è auspicabile che

⁹ D.Lgs.n. 152/2006, art. 181 comma 5.

l'attività di recupero avvenga a distanze tali da limitare gli impatti ambientali provocati dalla movimentazione del rifiuto.

Il rifiuto organico, infatti, è una frazione a recupero, che si configura come un costo a carico dell'utente, la cui mancata gestione o cattiva gestione può determinare un impatto ambientale anche significativo, e che per definizione può essere stoccato per un periodo di tempo limitato.

Per le ragioni sopra elencate, il DPCM 7 marzo 2016, uno dei decreti attuativi dell'art. 35 del c.d. "Sblocca Italia"¹⁰, aveva individuato un compromesso tra la necessità di massimizzare il recupero e l'esigenza di gestire il rifiuto organico conformemente al principio comunitario di prossimità, prevedendo la necessità di una ricostruzione su base regionale della capacità impiantistica in essere e *"l'individuazione del fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata"*.

Nel DPCM 7 marzo 2016, la ricognizione della capacità impiantistica autorizzata, e di conseguenza la misurazione del fabbisogno residuo di gestione del rifiuto organico, veniva articolata su base regionale, rimandando alle Regioni, nel momento degli aggiornamenti dei PRGR di cui all'art.199 del Codice Ambiente, il *"soddisfacimento dello stesso scegliendo la tipologia, il numero e la localizzazione di massima degli impianti più appropriati"*.

Il compromesso tra il principio di libera circolazione sul territorio nazionale e il principio di prossimità nella gestione dei rifiuti urbani, individuato dal DPCM 7 marzo 2016, si scontra inevitabilmente con la localizzazione degli impianti e con il *deficit* che caratterizza talune Regioni italiane. Di conseguenza, nei territori carenti dal punto di vista impiantistico, si è optato per un regime di c.d. "bacinizzazione", pianificando i flussi di rifiuti agli impianti sul territorio e stabilendo un regime tariffario di accesso agli impianti (c.d. tariffe "al cancello") che consenta di ovviare al fallimento del mercato e ad assetti oligopolistici che danneggerebbero gli utenti del servizio¹¹. Da questo punto di vista, la Puglia si configura come una Regione anomala, avendo previsto una pianificazione dei flussi di rifiuti agli impianti di gestione del rifiuto organico, ma non una regolazione delle tariffe del trattamento.

Il rischio del verificarsi di rendite oligopolistiche nei territori che versano in condizioni di carenza impiantistica è stato riconosciuto anche dall'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato ("AGCM"), nell'indagine conoscitiva sul mercato dei rifiuti urbani del 2016¹², ove si sottolinea che *"per quanto concerne la frazione differenziata – e segnatamente il trattamento della frazione organica (FORSU), che si svolge in un regime di libero mercato –, si osservano prezzi di conferimento praticati dai gestori degli impianti di trattamento spesso ritenuti eccessivi dagli Enti locali in conseguenza del potere di mercato da questi posseduto"*. In quel caso, laddove non è prevista una regolazione tariffaria "al cancello", *"il soggetto affidatario della raccolta può fare riferimento ad un numero limitato di impianti, i quali così godono di una posizione di rendita e acquisiscono nei suoi confronti potere di mercato"*.

È interessante rilevare come nella stessa indagine l'AGCM esemplifichi la casistica dell'eccesso di potere di mercato nella gestione dei rifiuti proprio con riferimento alla regione Puglia e, ancora più specificatamente, al caso della frazione organica del rifiuto. Infatti, *"secondo le segnalazioni pervenute all'Autorità, tale potere di mercato deriva dalla regolazione applicata a livello regionale, che delimita l'ambito geografico nel quale operano gli impianti ai quali è possibile conferire alcune frazioni differenziate, e, in particolare, la frazione*

¹⁰ D.Lgs. n. 133/2014.

¹¹ Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n.159: "Quale mercato? Il caso del rifiuto organico", Laboratorio REF Ricerche, settembre 2020.

¹² IC49 – Mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani, gennaio 2016.

organica, dalla quale si ottiene il compost. Infatti, data la tendenza di tali rifiuti alla putrescenza in breve tempo (48 ore) gli impianti ai quali conferirli sono individuati nel piano regionale in modo tale che essi siano prossimi al luogo di produzione degli stessi. Ciò significa che **il soggetto affidatario della raccolta può fare riferimento ad un numero limitato di impianti, i quali così godono di una posizione di rendita e acquisiscono nei suoi confronti potere di mercato**. Anche nel **Piano Regionale dei Rifiuti della Regione Puglia, Parte seconda p. 10**, dove si fa riferimento dall'esigenza primaria di ottimizzare i costi per il trattamento delle frazioni differenziate, fortemente impattanti sulle tariffe, e per ovviare, inter alia, all'aumento immotivato delle tariffe di trattamento delle frazioni differenziate da parte degli impianti privati esistenti, effetto di eventuali future distorsioni di natura oligopolistica (in questo caso **la presenza di impianti pubblici rappresenterebbe un impedimento al verificarsi di tale criticità**)”.

AGCM sostiene dunque che la soluzione per moderare tale potere di mercato sia quella di bandire “una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio integrato che induca le imprese partecipanti a presentare un'offerta competitiva per un servizio che comprenda anche la tariffa per il trattamento, **ovvero tramite l'esercizio del controllo analogo nei confronti dell'impresa in-house providing, gli Enti Locali sono così in grado di beneficiare di condizioni economiche migliori per “chiudere il cerchio” della gestione dei rifiuti urbani**”. In altre parole, AGCM identifica nella gestione integrata del servizio che si estende fino alla fase del recupero dell'organico o **nell'esercizio del controllo analogo proprio delle gestioni in house**, la soluzione che consenta di **gestire il rifiuto beneficiando di condizioni economiche tali da ovviare ai fallimenti del mercato**.

Lo stesso Piano Regionale dei Rifiuti della Regione Puglia è citato nell'indagine conoscitiva dell'AGCM con riferimento agli indirizzi della Regione sulla fase della filiera relativa al recupero e al riciclaggio delle frazioni differenziate. Come riportato, la Regione afferma che agli impianti privati esistenti **occorre aggiungere impianti di proprietà pubblica**, al fine di ovviare a:

- i. il forte incremento della domanda di trattamento delle frazioni differenziate con saturazione degli impianti privati esistenti (per garantire il rispetto del principio di prossimità);
- ii. l'aumento immotivato delle tariffe di trattamento delle frazioni differenziate da parte degli impianti privati esistenti.

Le ragioni, come evidenziate dall'AGCM si sostanziano nella **necessità di ottimizzare i costi per il trattamento delle frazioni differenziate, e di conseguenza anche il tributo a carico dei cittadini**.

Tale impostazione della Regione Puglia è stata confermata anche dal più recente “**aggiornamento del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani - Presa d'atto del rapporto preliminare di orientamento e indirizzi per la consultazione preliminare**”, approvato con D.G.R. n. 551/2017, di cui si è dato conto nella sezione relativa al quadro regolatorio regionale di riferimento.

Nel documento, con riferimento alla frazione organica, si ritiene necessario “**dare attuazione ad azioni di sistema che consentano di ridurre l'impatto degli aumenti tariffari derivanti dal ricorso all'avvio a recupero presso impianti ubicati al di fuori del territorio regionale e di favorire la differenziazione dei mercati disponibili sul territorio regionale**”. Sulla base di queste premesse, l'aggiornamento del Piano Regionale prevede di “**orientare la strategia relativa al rafforzamento della dotazione impiantistica per il recupero della frazione organica attraverso la realizzazione di un sistema impiantistico a titolarità pubblica che gestisca in via prevalente il fabbisogno su base regionale**”.

Tale strategia è stata recepita definitivamente dal Piano Regionale dei Rifiuti Urbani approvato dal Consiglio Regionale con delibera n. 68 del 14 dicembre 2021 con il quale sono stati individuati gli impianti di trattamento della ForSU a titolarità pubblica nei quali sono stati ricompresi gli impianti ubicati nei territori dei Comuni di Ginosa, Brindisi, Lecce e Foggia oggetto del presente Schema di Relazione.

La strategia definita dalla Regione Puglia trova una motivazione fondante sulla natura perlopiù privatistica degli impianti di compostaggio attivi sul territorio pugliese che, operando sia sul libero mercato del trattamento delle frazioni differenziate a recupero sia su quello dei rifiuti speciali, quali fanghi di depurazione, che possono essere gestiti nei medesimi impianti del rifiuto organico, danno luogo a scostamenti tra la capacità teorica di trattamento della FORSU e quella effettiva dedicata ai rifiuti organici intercettati dai Comuni pugliesi; di conseguenza, la creazione di “colli di bottiglia” nella gestione del rifiuto organico in Regione si traduce in un ampio ricorso all’*export* della FORSU da avviare a recupero, determinando un incremento dei costi di gestione e un aumento delle tariffe a carico degli utenti del servizio.

La Regione Puglia ritiene dunque di contemperare le dinamiche del libero mercato con un sistema impiantistico di natura pubblica, allo scopo di contenere e omogeneizzare, anche attraverso meccanismi di compensazione economica e strumenti di perequazione, i costi di trattamento sul territorio regionale. **Un’impostazione che sembra pienamente coerente con quanto riferito dall’AGCM nell’indagine conoscitiva IC-49**, che prefigura la gestione verticalmente integrata o la gestione *in house* come possibile soluzione all’insorgere di eccessi di potere di mercato.

Infine, nell’ambito della *di Piano regionale di gestione dei Rifiuti Urbani comprensivo della sezione gestione dei fanghi di depurazione del servizio idrico integrato, e della proposta di Piano delle bonifiche delle aree inquinate*”, approvata dalla delibera del Consiglio Regionale n. 68/2021, anche essa citata nella sezione sul quadro regolatorio regionale di riferimento, è stata inclusa una sezione dedicata alla gestione dei fanghi di depurazione provenienti dagli impianti di trattamento dei reflui urbani, nella quale si individuano le strategie di gestione in concerto con l’autorità idrica pugliese, AQP e in accordo con gli assessorati interessati. Dunque, un altro elemento di criticità che necessita di un supporto pubblico a tutela dell’ambiente e della salute dei cittadini pugliesi.

[La gestione dei rifiuti organici e il trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati in Puglia](#)

[Il trattamento meccanico-biologico dei rifiuti urbani indifferenziati in Puglia](#)

I rifiuti urbani raccolti in modo indifferenziato in Puglia si attestano intorno alle 925mila tonnellate/anno, secondo dato rapporto Ispra 2020 e riferito al 2019¹³ dato preso in considerazione nell’elaborazione del piano regionale approvato. Si tratta di un valore in calo, speculare al percorso di crescita delle raccolte differenziate.

Il sistema di gestione del rifiuto urbano indifferenziato in Puglia ruota intorno agli impianti di trattamento meccanico-biologico, volti a trattare i rifiuti indifferenziati preliminarmente allo smaltimento in discarica o all’avvio a recupero energetico. Tale impostazione tecnologica presenta due benefici: in primo luogo, la massimizzazione del riciclaggio, attraverso il recupero di materiali effettuato attraverso le operazioni di selezione e trattamento, e in secondo luogo di produrre combustibile solido secondario (CSS), da impiegare presso cementifici e/o attività produttive, contenendo lo smaltimento in discarica e riducendo l’impatto emissivo derivante dall’impiego del *pet coke* nel ciclo produttivo del cemento¹⁴.

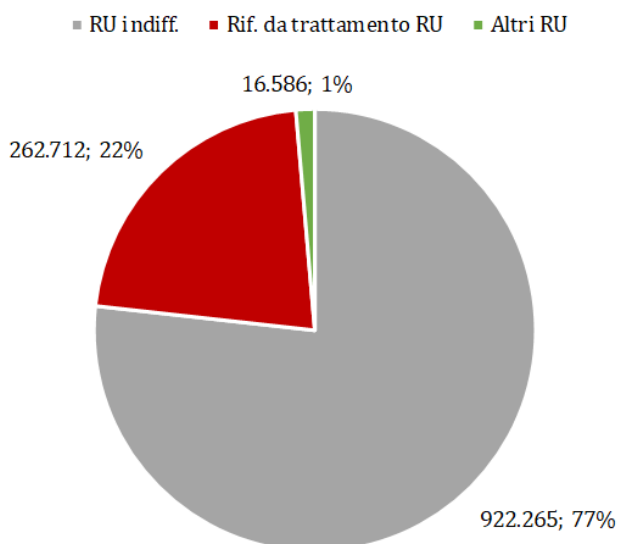
¹³ Rapporto Ispra anno 2020.

¹⁴ Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 135 “Decarbonizzazione a “costo zero”: il caso del combustibile da rifiuti”, Laboratorio REF Ricerche, novembre 2019.

Nel 2019, i nove impianti di trattamento meccanico-biologico operativi in Puglia, cui si aggiungono due impianti di produzione di CSS, hanno trattato circa 1,2 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, in massima parte rifiuti indifferenziati “tal quale” (77%) e in via minoritaria rifiuti già pre-trattati (22%) o altre tipologie di rifiuti urbani (1%). Un’offerta impiantistica adeguata, dunque, in un mercato in cui l’eventuale avvio di nuovi impianti non andrebbe ad intaccare gli assetti già esistenti.

I rifiuti gestiti negli impianti di TMB in Puglia

Tonnellate gestite nel 2019, % sul totale



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ispra

La tabella seguente mostra il dettaglio del trattamento meccanico-biologico dei rifiuti urbani in Puglia, declinato per singolo impianto.

Come si evince dai numeri, l’impianto che nel 2019 ha gestito i maggiori volumi di rifiuti è uno dei due TMB operativi a Massafra (TA), con oltre 219mila tonnellate, gestita in concessione da parte di C.I.S.A. S.p.A..

Seguono l’impianto di Conversano (BA) con 145mila tonnellate, in concessione gestito da Progetto gestione bacino bari cinque S.r.l. e l’impianto di Foggia con oltre 135 mila tonnellate, in affidamento ad AMIU Puglia S.p.A..

I suddetti impianti sono di proprietà pubblica e affidati in concessione in virtù di procedure di gara poste in essere dall’allora Commissario per l’Emergenza rifiuti.

I soli impianti gestiti da AMIU Puglia S.p.A. sono in affidamento *in house providing*, in quanto la realizzazione degli stessi venne affidata ai Comuni di Bari e di Foggia, divenuti proprietari degli impianti.

Come detto, ai nove impianti di TMB si aggiungono due impianti di produzione di CSS, la cui gestione è affidata a Progetto Ambiente Provincia di Foggia S.r.l. e Progetto Ambiente Provincia di Lecce S.r.l., cui è affidata anche la valorizzazione energetica del combustibile prodotto in virtù della gara espletata dal Commissario per l’Emergenza rifiuti.

Gli impianti di TMB operativi in Puglia per provincia

Anno 2019, tonnellate

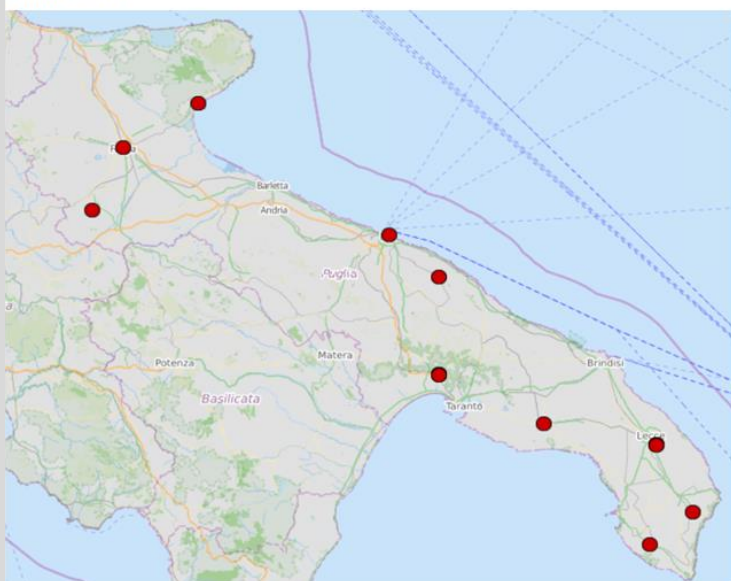
Provincia	Comune	Gestore	Impianto	RU indiff.	Rif. da trattamento RU	Altri RU	Tot. RU
Foggia	Deliceto	Biwind S.r.l.	TMB	13.998	0	143	14.141
Foggia	Foggia	AMIU Puglia S.p.A.	TMB	133.469	0	1.849	135.318
Foggia	Manfredonia	Progetto Ambiente Provincia di Foggia Surl	CSS	0	102.176	0	102.176
Bari	Bari	AMIU Puglia S.p.A.	TMB	126.099	0	398	126.497
Bari	Conversano	Progetto Gestione Bacino Bari Cinque S.r.l.	TMB	144.891	0	0	144.891
Taranto	Manduria	Manduriambiente S.p.A.	TMB	67.271	0	1.688	68.959
Taranto	Massafra	C.I.S.A. S.p.A.	TMB	215.810	68.236	3.369	287.415
Foggia	Cavallino	Progetto Ambiente Provincia di Lecce S.r.l.	CSS	0	92.300	0	92.300
Lecce	Cavallino	Ambiente e Sviluppo Scarl	TMB	78.278	0	5.019	83.297
Lecce	Poggiardo	Progetto Ambiente Bacino Lecce Due Surl	TMB	90.209	0	2.219	92.428
Lecce	Ugento	Progetto Ambiente Bacino Lecce Tre Surl	TMB	52.240	0	1.901	54.141
Tot.	11			922.265	262.712	16.586	1.201.563

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ispra e PRGR Puglia

La cartina seguente mostra la dislocazione degli impianti sul territorio, a copertura dei fabbisogni di gestione delle province pugliesi, da cui si evince una equilibrata distribuzione geografica all'interno dei confini regionali.

Gli impianti di TMB operativi in Puglia

Anno 2019



Fonte: Ispra

La gestione dei rifiuti organici in Puglia

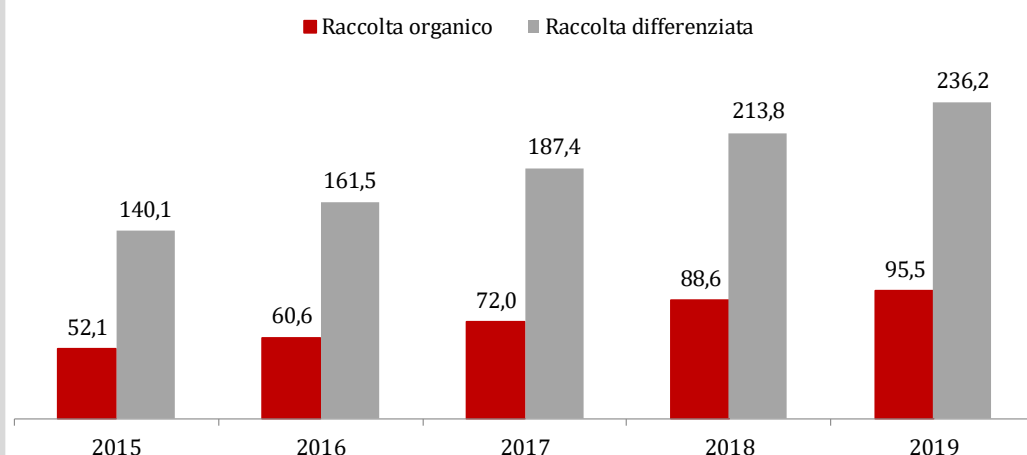
L'intercettazione del rifiuto organico, inteso come frazione organica del rifiuto urbano (FORSU)¹⁵ e del "verde"¹⁶ in Puglia è cresciuta in modo considerevole negli ultimi anni, sostenuta dall'aumento delle raccolte differenziate, fenomeno che ha caratterizzato in modo particolare il Mezzogiorno. Dai 52 kg/ab del 2015, si è giunti ai 95 del 2019, con una crescita dell'83%, a fronte di un incremento delle raccolte differenziate del 69%.

¹⁵ Il rifiuto "umido" (CER 200108) comprende gli scarti della cucina e della tavola (frutta, verdura, carne, pesce, pane, uova, formaggi, dolci, fondi di caffè, bustine del tè ecc.) e alcuni scarti del giardino (erba, foglie, fiori, rametti molto piccoli, cenere di legna spenta ecc.).

¹⁶ Il rifiuto "verde" (CER 200201) comprende le grosse potature, gli sfalci e gli scarti del giardino.

L'andamento della raccolta differenziata e del rifiuto organico intercettato in Puglia

Kg/abitante/anno

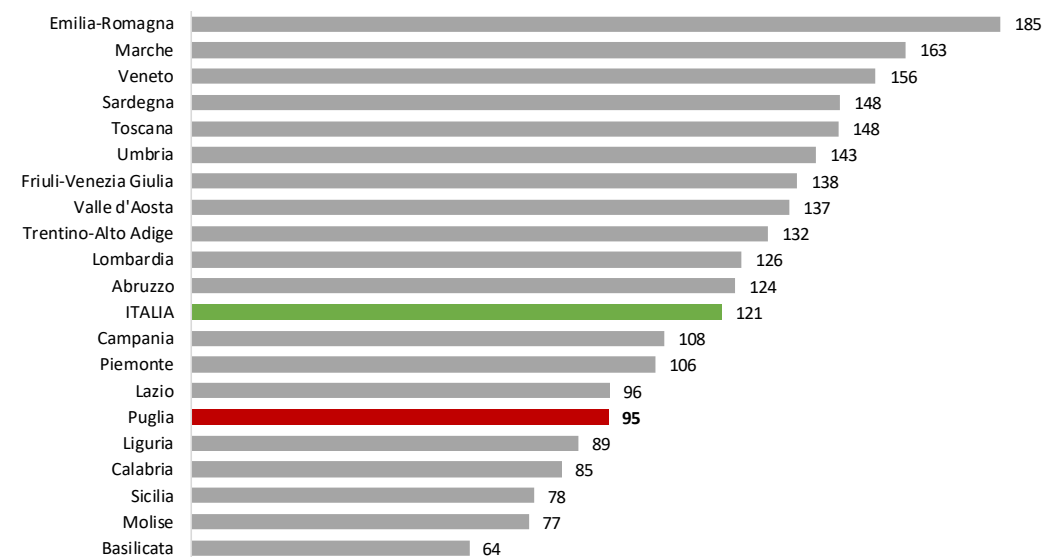


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ispra

Nonostante i grandi progressi compiuti, la Puglia è tra le regioni italiane meno virtuose nell'intercettare rifiuto organico, circa 26 kg/ab in meno della media italiana. Si tratta di un dato molto lontano da quello registrato dalle eccellenze del Paese, come Emilia-Romagna, Marche e Veneto, che si collocano al disopra dei 150 kg/ab/anno. Dunque, un'evidenza che dimostra come vi siano ancora ampi margini di miglioramento nella raccolta differenziata del rifiuto organico in Puglia e come la capacità impiantistica in Regione necessiti di essere tarata alla luce degli extra-fabbisogni emergenti dei prossimi anni.

Il rifiuto organico intercettato per Regione

Kg/abitante, anno 2019



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ispra

Nel 2019, a fronte di 95,5 kg/ab di rifiuto organico intercettato, ne sono stati gestiti in regione 75,4 kg/ab, pari a 302.094 tonnellate di FORSU (276.943) e verde (25.151), dunque 20 kg/ab in meno rispetto a quanto raccolto nel medesimo anno.

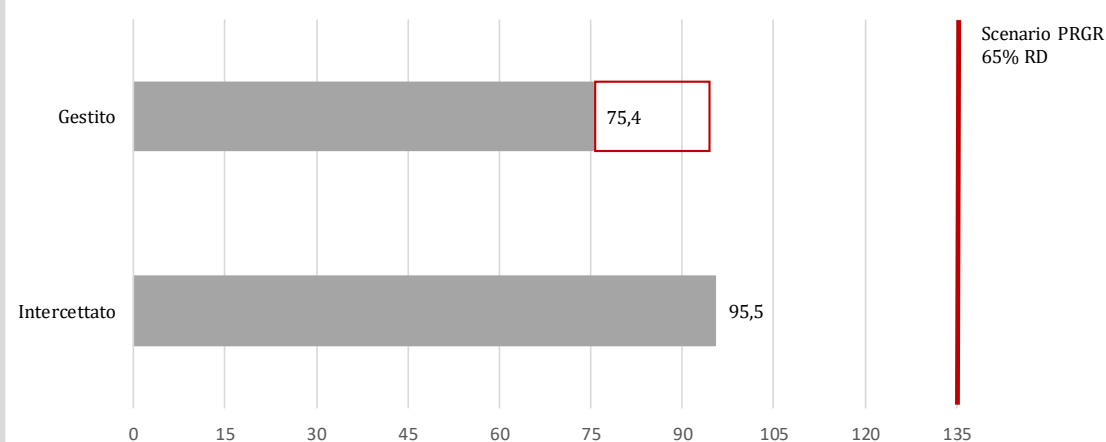
Se si considera che l'andamento crescente delle raccolte differenziate determinerà un aumento dell'intercettazione dell'organico, anche per via dell'obbligo di differenziazione della FORSU entro il 31

dicembre 2021 stabilito dal d.lgs. 116/2020, risulta evidente come la Puglia versi in condizioni di **deficit impiantistico presenti e quindi prospettiche**, laddove le carenze impiantistico diventano il principale ostacolo allo sviluppo delle raccolte differenziate, stante la difficoltà a gestire i flussi addizionali se non al prezzo di aumento dei costi e quindi delle tariffe.

Lo stesso Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti della Puglia, in uno scenario evidentemente disatteso che prevedeva un tasso di raccolta differenziata al 65% da raggiungersi entro il 2015¹⁷, obiettivo di legge che dovrà essere raggiunto nei prossimi anni, prefigurava uno sviluppo nell'intercettazione della frazione organica sino a 135 kg/ab¹⁸. Un incremento del 40% rispetto ai livelli di intercettato del 2018 e dell'80% se si considera il gestito in regione.

Il rifiuto organico intercettato e gestito in Puglia

Kg/abitante, anno 2019



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ispra

Il grafico successivo mostra il dettaglio dei rifiuti trattati negli impianti autorizzati alla gestione del rifiuto organico in Puglia. Si tratta per l'80% rifiuti organici provenienti dalla raccolta differenziata (FORSU e verde), mentre il restante 20% si ripartisce tra i fanghi di depurazione e altri rifiuti speciali.

Un elemento che conferma le affermazioni contenute nell'aggiornamento del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti riguardo al disallineamento tra capacità teorica di trattamento FORSU e capacità effettiva dedicata ai rifiuti organici raccolti in modo differenziato nei Comuni pugliesi.

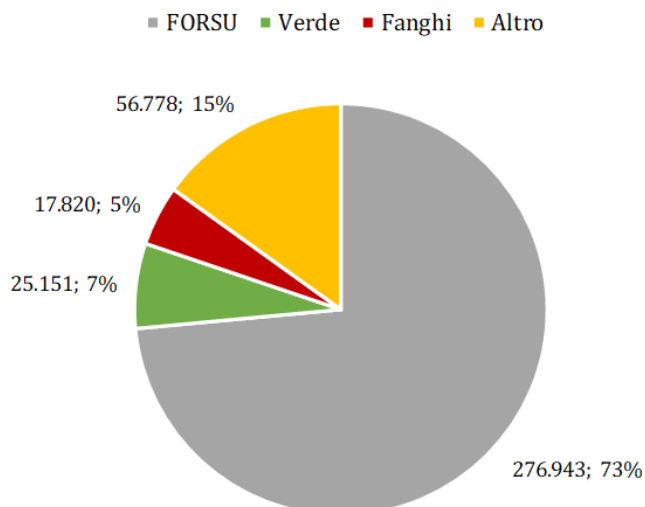
Una evidenza riconducibile alla facoltà degli impianti di proprietà di privati operativi sul territorio di accogliere i rifiuti speciali prodotti dall'industria e dalle attività di depurazione, sottraendo spazi di gestione ai rifiuti urbani.

¹⁷ Vale la pena sottolineare che il raggiungimento del 65% di raccolta differenziata è previsto all'art. 205 del TUA e obbligatorio entro il 2012.

¹⁸ Al 2019 il tasso di raccolta differenziata in Puglia si attesta al 50,6%, fonte Ispra.

I rifiuti gestiti negli impianti di trattamento dell'organico in Puglia

Tonnellate gestite nel 2019, % sul totale



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ispra

Attualmente, l'**offerta impiantistica regionale** è caratterizzata dai seguenti impianti di trattamento e recupero in esercizio:

- AMIU S.p.A. Taranto – impianto di trattamento e recupero FORSU di proprietà dell'AMIU Taranto, società in house del Comune di Taranto, caratterizzata da una capacità di trattamento media settimanale di circa 150 tonnellate. Il bacino di ricezione è rappresentato dai Comuni di Taranto e alcuni Comuni limitrofi. Attualmente l'impianto esercisce in via ordinaria con una capacità di trattamento di circa 200 tonnellate settimanali, ma è caratterizzato da periodiche sospensioni tecniche che ne inficiano la regolare ricezione dei flussi.
- Progeva S.r.l. – Laterza (TA) – impianto di trattamento e recupero FORSU di proprietà privata autorizzato per una capacità di trattamento media settimanale pari a circa 1.300 tonnellate. L'impianto garantisce la ricezione di flussi prodotti dai Comuni pugliesi e consente una stabilità delle programmazioni dei conferimenti non soggetta a variazioni di rilievo. Il bacino di riferimento è rappresentato principalmente dai Comuni delle provincie di Taranto e Lecce.
- Eden 94 S.r.l. – Manduria (TA) – impianto di trattamento e recupero FORSU di proprietà privata autorizzato per una capacità di trattamento media settimanale pari a circa 800 tonnellate. L'impianto garantisce la ricezione di flussi prodotti dai Comuni pugliesi e consente una stabilità delle programmazioni dei conferimenti non soggetta a variazioni di rilievo ad eccezione di alcuni interventi manutentivi urgenti; nel 2020 tale disponibilità è stata ridotta a circa 600 tonnellate settimanali a causa di lavori di adeguamento impiantistico previsti dall'autorizzazione ambientale. Il bacino di riferimento è rappresentato dai Comuni della provincia di Taranto, Lecce e, in via residuale, da alcuni Comuni della provincia di Brindisi.
- Tersan Puglia S.p.A.– Modugno (BA) – impianto di trattamento e recupero FORSU di proprietà privata autorizzato per una capacità di trattamento media settimanale pari a circa 2.000 tonnellate. L'impianto garantisce la ricezione di flussi prodotti dai Comuni pugliesi e consente una stabilità delle

programmazioni dei conferimenti non soggettata a variazioni di rilievo. Il bacino di riferimento è rappresentato dai Comuni della provincia di Bari e in via residuale Brindisi.

- Biwind S.r.l. – Deliceto (FG) – impianto di compostaggio gestito da una società privata in concessione ed integrato in un impianto complesso di trattamento e smaltimento, per una capacità di trattamento media settimanale pari a circa 175 tonnellate. L'impianto garantisce la ricezione di flussi prodotti dai Comuni pugliesi e consente una stabilità delle programmazioni dei conferimenti non soggetta a variazioni di rilievo. Il bacino di riferimento è rappresentato dai Comuni della provincia di Foggia, in particolar modo quelli ubicati ad ovest.
- Heracle srl - Erchie (Br) - impianto di trattamento e recupero FORSU di proprietà privata autorizzato per una capacità di trattamento media settimanale pari a circa 1.200 tonnellate. L'impianto garantisce solamente a decorrere dall'ottobre 2021, data di avvio dell'esercizio, la ricezione di flussi prodotti dai Comuni pugliesi e consente una stabilità delle programmazioni dei conferimenti non soggettata a variazioni di rilievo. Il bacino di riferimento è rappresentato dai Comuni della provincia di Brindisi ed una residua parte di Lecce .
- Maia Rigenera srl – Lucera- impianto di trattamento e recupero FORSU di proprietà privata per una capacità di trattamento di fatto a decorrere dal novembre 2021 media settimanale pari a circa 1.000 tonnellate. L'impianto garantisce, dopo una chiusura durata due anni, la ricezione di flussi prodotti dai Comuni pugliesi e consente una stabilità delle programmazioni dei conferimenti non soggettata a variazioni di rilievo. Il bacino di riferimento è rappresentato dai Comuni della provincia di Foggia e in via residuale Bari .

Il sistema impiantistico è caratterizzato anche dalla presenza degli impianti Aseco di Ginosa (TA) attualmente non in esercizio perché colpito da provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, con un potenziale di complessive 1.600 tonnellate settimanali trattate¹⁹.

A completamento del parco impiantistico, vi sono tre impianti di trasferimento, che assumono un ruolo fondamentale nella strategia di conferimento fuori regione individuata da AGER Puglia, indispensabile per evitare “colli di bottiglia” regionali nella gestione dei rifiuti organici.

Gli impianti autorizzati sono i seguenti:

- Ecodauia S.r.l. – Cerignola (FG) – impianto di trasferimento autorizzato alle operazioni di stoccaggio di rifiuti FORSU ed avente anche rapporti commerciali con impianti di trattamento e recupero extraregionali. L'impianto in questione presenta un'elevata potenzialità di stoccaggio autorizzata garantendo, in tal modo, l'accettazione dei conferimenti in caso di temporanea indisponibilità degli impianti extraregionali (bacino di utenza: Comuni della provincia di Bari, BAT e Foggia).
- Daniele Ambiente S.r.l. – Mottola (TA) / CISA – Massafra (TA) – impianti di trasferimento autorizzati alle operazioni di stoccaggio di rifiuti FORSU per un quantitativo limitato ed aventi tempi di stoccaggio ridotti (bacino di utenza: Comuni della provincia di Brindisi e Lecce).

¹⁹ Per un approfondimento si rimanda al Capitolo 2 del presente Schema di Relazione.

- Cave Marra Ecologia S.r.l. – Galatone (LE) – impianto di trasferimento autorizzato alle operazioni di stoccaggio di rifiuti FORSU avente una limitata potenzialità media giornaliera ed avente rapporti commerciali con impianti di trattamento e recupero extraregionali per ridotti quantitativi settimanali (bacino di utenza: Comuni della provincia di Lecce).

Ad oggi, pertanto, viene garantito il conferimento a tutti i Comuni pugliesi in presenza di un'offerta impiantistica regionale per il trattamento e recupero e la trasferimento satura al 100% della potenzialità autorizzata.

Come accennato, **per ovviare al deficit impiantistico, la Regione Puglia ha avviato un percorso di potenziamento dell'assetto impiantistico territoriale, prevedendo la realizzazione di impianti pubblici per il trattamento e recupero della frazione organica derivante dallo sviluppo delle raccolte differenziate, a copertura del 50 % del fabbisogno regionale.**

In quest'ottica, lo strumento di pianificazione regionale per la gestione del ciclo dei rifiuti urbani risulta in corso di aggiornamento e prevede il soddisfacimento del fabbisogno regionale di FORSU attraverso l'azione sinergica degli impianti pubblici e privati.

In particolare, sono stati finanziati i seguenti interventi:

- Bari (AMIU Puglia S.p.A.) – impianto di trattamento e recupero FORSU avente capacità di 40.000 t/a in fase di realizzazione; si prevede l'entrata in esercizio nel 2022.
- Foggia – impianto di trattamento e recupero FORSU in fase di progettazione avente capacità di 60.000 t/a; si prevede l'entrata in esercizio nel 2026.
- Brindisi – impianto di trattamento e recupero FORSU in fase di progettazione avente capacità di 45.000 t/a; si prevede l'entrata in esercizio nel 2026.
- Lecce – impianto di trattamento e recupero FORSU in fase di individuazione localizzativa avente capacità di 40.000 t/a; si prevede l'entrata in esercizio nel 2026.

Nello scenario di medio-lungo periodo delineato dall'Agenzia, a fronte di un fabbisogno complessivo regionale non inferiore a 600.000 t/a con un indice di raccolta differenziata al 65%, si prevede l'entrata in esercizio di impianti pubblici per complessivi 185.000 t/a, ai quali si aggiungono circa 20.000 t/a complessive trattate dagli impianti pubblici in esercizio di AMIU S.p.A. Taranto e Biwind S.r.l., oltre a 36.000 t/a dell'impianto Aseco S.p.A., attualmente non in esercizio.

Nel dettaglio, le 185.000 t/a di nuova capacità impiantistica saranno così ripartite tra FORSU e verde:

- Bari: 40.000 FORSU e 8.000 verde
- Foggia: 60.000 FORSU e 10.000 verde
- Brindisi: 45.000 FORSU e 9.000 verde
- Lecce: 40.000 FORSU e 10.000 verde.

Scenario di medio-lungo periodo nella gestione del rifiuto organico in Puglia



Fonte: AGER Puglia

Infine, in un'ottica di applicazione del principio di prossimità e di calibrazione della capacità impiantistica del territorio, **occorre anche tenere in considerazione che le Regioni confinanti con la Puglia versano in massima parte in condizioni di carenza impiantistica.**

La Campania, in particolare, presentava nel 2019 un *deficit* impiantistico di oltre 400mila tonnellate/anno, mentre la Basilicata risultava essere sostanzialmente in pareggio, ma a fronte del tasso di intercettazione dell'organico più basso d'Italia.

Dunque, l'infrastrutturazione della Puglia potrebbe avere risvolti positivi sia per i cittadini pugliesi sia per le regioni limitrofe, in chiave di sussidiarietà nei casi di fermo degli impianti per manutenzioni o interventi dell'autorità giudiziaria, o ancora per accompagnare lo sviluppo delle raccolte differenziate, conformemente al principio di prossimità.

Le tariffe di trattamento dell'organico e dell'indifferenziato in Puglia e nel resto del Paese

Il costo del trattamento meccanico-biologico dei rifiuti urbani indifferenziati

Le tariffe di conferimento dei rifiuti urbani indifferenziati presso gli impianti di trattamento meccanico-biologico sono estremamente diversificate sul territorio nazionale. Tra le determinanti del costo del trattamento rileva *in primis* la tipologia di attività svolta, ma anche la proprietà dell'impianto di conferimento e gli assetti di mercato, in particolare la presenza o l'assenza di una forma di regolazione delle tariffe "al cancello".

Un riferimento ufficiale sul costo medio e sull'escursione delle tariffe di trattamento meccanico-biologico in Italia può essere desunto dalla Relazione Annuale 2020 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente ("ARERA"), cui è stato assegnato mandato di regolazione del ciclo dei rifiuti urbani²⁰. Nell'ambito del processo che porterà alla definizione di una metodologia tariffaria omogenea di regolazione delle tariffe

²⁰ Legge n.205/2017.

di conferimento agli impianti, con Determina 1/2019 – DRIF, sono state richieste agli operatori una serie di informazioni relative agli impianti gestiti, tra cui le tariffe “al cancello” applicate dagli operatori²¹.

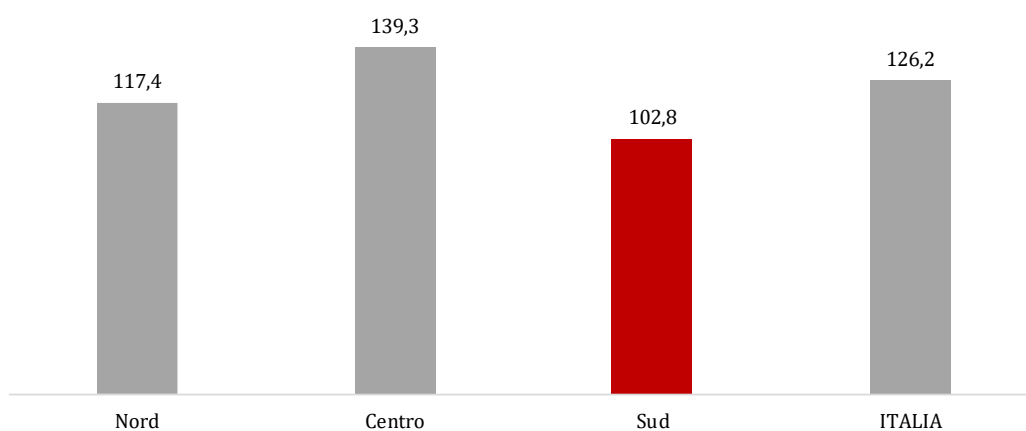
Come riportato da ARERA, il corrispettivo di trattamento presenta una significativa variabilità, oscillando da un minimo di 27 euro/tonnellata ad un massimo di 169 euro/tonnellata²². Il prezzo medio si attesta intorno ai 126 euro/tonnellata. La stessa Autorità rileva come le tariffe di conferimento siano difficilmente confrontabili, anche per via di voci aggiuntive che concorrono alla formazione del prezzo. Tra queste vi sono:

- il contributo aggiuntivo per i rifiuti urbani extraregionali, che oscilla tra i 14,2 e i 20 euro/tonnellata;
- il contributo ambientale, compreso tra 0,5 e 17,5 euro/tonnellata;
- il tributo speciale di conferimento in discarica, che oscilla tra 1 e 25,8 euro/tonnellata;
- altri contributi di varia natura, con valori sempre inferiori a 2 euro/tonnellata.

Il grafico seguente mostra il corrispettivo medio del conferimento nelle tre macro-aree del Paese. È interessante rilevare come al Sud i prezzi siano mediamente inferiori rispetto al Centro e al Nord: un’evidenza che può essere letta in congiunzione con le informazioni riportate da ARERA sulla proprietà degli impianti, che nella maggior parte dei casi al Sud è pubblica, in capo a regioni, comuni o a società a capitale pubblico.

Prezzi medi di conferimento presso gli impianti di TMB per macro-area

Euro/tonnellata



Fonte: ARERA

La tabella seguente riporta le tariffe di conferimento presso gli impianti di TMB in Puglia, con riferimento all’anno 2020. Come si evince dai numeri, le tariffe sono diversificate a seconda delle attività svolte dagli

²¹ “Per quanto riguarda gli impianti di trattamento meccanico biologico (TMB), sono stati raccolti i dati relativi a 80 impianti, 10 dei quali non inclusi nel censimento dell’Ispra, che per l’anno 2017 indicava complessivamente un numero di 130 impianti attivi. Anche per questo comparto impiantistico, ai fini delle analisi, sono stati esclusi alcuni impianti, in quanto o non classificabili effettivamente come TMB o perché le informazioni fornite erano parziali. I 70 impianti di TMB del panel che sono inclusi anche nell’elenco dell’Ispra hanno ricevuto complessivamente 5,4 milioni di tonnellate di rifiuti (il 50% del totale trattato dai 130 impianti censiti dall’Istituto), di cui il 98% di rifiuti di origine urbana e solo il 2% di rifiuti speciali. Il maggiore apporto di rifiuti, coerentemente con la tipologia di impianto, è dato dai rifiuti indifferenziati, che rappresentano l’87% del totale”. Fonte: Relazione Annuale 2020, ARERA.

²² Si specifica che nel prezzo di conferimento presso gli impianti di TMB pubblicato da ARERA è incluso anche il costo di conferimento dei rifiuti negli impianti di smaltimento finale, successivo all’attività di trattamento meccanico-biologico. Tale informazione è desunta dall’analisi dei costi effettuata dallo stesso regolatore, laddove si specifica che “la voce principale dei costi totali della produzione è rappresentata dai costi per servizi (B7), pari al 67% del totale”, a sua volta costituita per il 77% “dal costo per lo smaltimento di residui derivanti dall’attività di smaltimento, ovvero per il successivo conferimento del rifiuto trattato ad altri impianti”.

impianti, che possono consistere nella sola biostabilizzazione e nella tritovagliatura, ed eventualmente anche nella produzione di combustibile derivato dai rifiuti (CSS). Nel primo caso, i valori oscillano tra un minimo di 28 euro/tonnellata ad un massimo di 58 euro/tonnellata²³, mentre nel secondo caso sono compresi tra i 148 e i 155 euro/tonnellata.

Vale la pena sottolineare che in Puglia è in vigore un regime di regolazione tariffaria “al cancello”, diversamente da altre regioni italiane nelle quali la determinazione del prezzo di conferimento è affidata al libero mercato. L’ente di governo d’ambito, l’Agenzia, ha nel suo mandato:

- la determinazione delle tariffe per l’erogazione dei servizi di competenza, in conformità alla disciplina statale, conformandole ai principi di contenimento e agli eventuali criteri generali fissati dalle autorità nazionali di regolazione settoriale;
- la disciplina dei flussi di rifiuti indifferenziati da avviare a smaltimento e dei rifiuti da avviare a recupero da FORSU e riciclaggio, secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza nel rispetto delle indicazioni del Piano regionale.

Le tariffe di conferimento presso i TMB in Puglia

Euro/tonnellata, anno 2020

IMPIANTO	TARIFFA	
	Biostabilizzazione	Tritovagliatura
AMBIENTE E SVILUPPO SCARL	28,19	
AMIU PUGLIA - BARI	49,52	12,37
AMIU PUGLIA - FOGGIA	41,92	
BIWIND	52,96	
CISA TMB	49,50	
MANDURIAMBIENTE	28,49	
PROGETTO AMBIENTE BAC. BA5	57,97	
PROGETTO AMBIENTE BAC. LE2	41,47	
PROGETTO AMBIENTE BAC. LE3	44,32	
IMPIANTI CSS	TARIFFA*	
MANFREDONIA	147,99	
CAVALLINO	154,90	

* Comprensiva della valorizzazione energetica

Fonte: AGER Puglia

Il costo del trattamento dei rifiuti organici

A differenza di quanto emerge dall’analisi dei corrispettivi di conferimento dei rifiuti urbani indifferenziati presso gli impianti di TMB in Puglia, nel caso del rifiuto organico incide in modo rilevante sul prezzo del

²³ Escluso il costo di conferimento presso gli impianti di smaltimento finale, a valle del trattamento meccanico-biologico.

conferimento il *deficit* impiantistico che caratterizza la regione, come evidenziato nel paragrafo 1.2.2. del presente documento, e l'assenza di una regolazione tariffaria "al cancello" degli impianti.

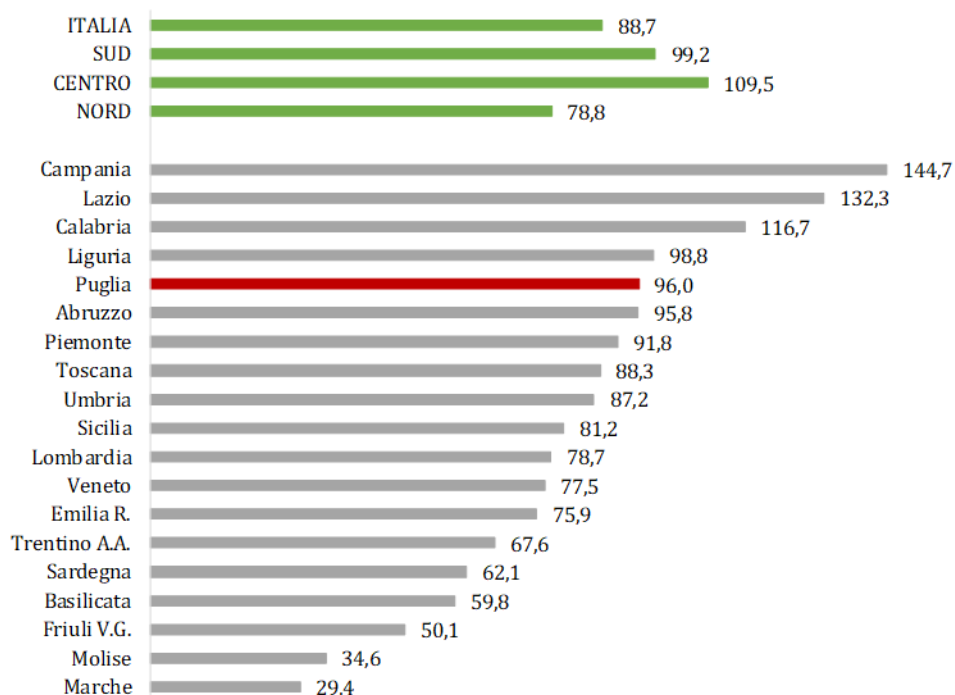
In particolare, la carenza di impianti di gestione dell'organico e il disallineamento fra capacità teorica ed effettiva degli impianti di trattamento, derivante dalla facoltà degli impianti privati operativi sul territorio di sottrarre spazi di gestione ai rifiuti urbani per accogliere anche i rifiuti speciali prodotti dall'industria e dalle attività di depurazione, costringe la Regione a fare affidamento sull'*export* fuori regione, e a far fronte a costi di conferimento regionali particolarmente elevati, che si ripercuotono sulle bollette degli utenti.

Per disporre di un confronto su base regionale del costo di recupero del rifiuto organico, è possibile fare riferimento all'analisi dei costi di gestione del servizio di igiene urbana, relativa all'anno 2020 effettuata da Ispra e pubblicata nel Rapporto rifiuti urbani 2021. Le elaborazioni, effettuate sui dati finanziari riportati nella sezione "Comunicazione Rifiuti Urbani" del Modello Unico di Dichiarazione (MUD), hanno sotteso un campione costituito da 1.962 Comuni, corrispondenti a 14.657.516 abitanti, con un quantitativo complessivo raccolto pari a 1.172.733 di organico proveniente da cucine e mense (EER 200108). I Comuni oggetto del campione rappresentano il 24,8% dei Comuni italiani, il 24,7% degli abitanti e il 22,4% del quantitativo totale di 5.229.921 tonnellate derivante dalla raccolta differenziata della frazione organica umida a livello nazionale.

Il grafico seguente mostra il costo unitario di riciclo della frazione organica, ottenuto rapportando il costo complessivo regionale del riciclo alle quantità raccolte nelle medesime regioni. Come si evince dal grafico, **la Puglia è la quinta regione d'Italia per il costo di trattamento della frazione organica**, con uno scarto rispetto alla media Italia di circa 7 euro/tonnellata (+8,2%). Un'evidenza che sembra corroborare la linea di indirizzo dettata dalla Regione nell'aggiornamento del Piano Regionale di Regione dei Rifiuti, dove si richiama la necessità di realizzare un sistema impiantistico a titolarità pubblica per ridurre l'impatto tariffario sugli utenti.

Il costo di gestione del rifiuto organico in Italia

Euro/tonnellata, anno 2020



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ispra

La tabella seguente mostra il dettaglio dei prezzi di conferimento in Puglia per singolo impianto, con riferimento all'anno 2020. Come è possibile notare, i valori sono sostanzialmente in linea con l'analisi effettuata da Ispra, e si collocano in un intervallo minimo-massimo di 67-115 euro/tonnellata. Vale la pena sottolineare che gli impianti fuori Regione presso cui viene avviato a recupero il rifiuto organico intercettato in Puglia praticano prezzi di conferimento che oscillano tra i 120 e i 130 euro/tonnellata, quindi valori ben più elevati rispetto a quelli praticati in Regione, nonostante il 2020 per via dell'emergenza COVID-19 sia stato caratterizzato da corrispettivi più bassi a causa da un calo della domanda di trattamento. Costi che, per giunta, non tengono conto dei costi di trasporto a grandi distanze²⁴.

Si osserva che nell'anno 2021 le dette tariffe di conferimento degli impianti di seguito elencati sono aumentate anche del 10% rispetto all'anno precedente.

Gli impianti di trasferta, necessari per l'esportazione del rifiuto organico fuori Regione, presentano invece un prezzo di conferimento più elevato, che oscilla tra i 195 e i 215 euro/tonnellata.

²⁴ Da alcune stime di Utilitalia, emerge come il costo per km del trasporto di rifiuti sarebbe di circa 3,4 euro/km, a cui è associata un'emissione di CO₂ pari a 626 gCO₂/Km.

Fonte: <https://www.utilitalia.it/news/archivio?a1961f3b-0d08-4e24-a063-130fd3fcb588>.

Le tariffe di gestione dell'organico in Puglia

Euro/tonnellata, anno 2020

Impianti di gestione organico	TARIFFA	
	Base	Maggiorazioni
TERSAN	115	5
PROGEVA	110	5
AMIU TA	104	
EDEN 94	115	
BIWIND	67	

Impianti di trasfereza	TARIFFA	
	Base	Maggiorazioni
ECODAUNIA	195	4
CISA	215	
DANIELE AMB.	195	5
CAVE MARRA	210	

Fonte: AGER Puglia

Le ricadute sul costo e sulla qualità del servizio

Ad un'elevata tariffa di gestione dei rifiuti si accompagna tipicamente un elevato costo del servizio. Nel caso del rifiuto organico in Puglia, al costo già elevato del trattamento regionale si somma l'avvio a recupero fuori Regione dei volumi di rifiuto che non sono gestiti sul territorio pugliese, in ragione del *deficit* impiantistico in cui versa il territorio.

La tabella seguente mostra un dato medio di costo del servizio per tre profili tipo di utenza domestica: 1 componente (50 m²), 3 componenti (108 m²) e 5 componenti (120 m²)²⁵, riferito al 2019. La Puglia risulta avere costi superiori alla media Italia di oltre 6 punti percentuali, per quanto inferiori alla media delle regioni del Sud e delle Isole.

²⁵ L'analisi è stata effettuata su un campione di circa 28 milioni di abitanti, a copertura del 46,7% della popolazione.

Il costo del servizio di igiene urbana in Italia

Euro/mq, anno 2019*

	1 componente, 50 mq	3 componenti, 108 mq	5 componenti, 120 mq
Piemonte	116	316	423
Valle d'Aosta	121	280	363
Lombardia	98	246	341
Trentino-Alto Adige	76	178	240
Veneto	100	246	337
Friuli-Venezia Giulia	94	257	369
Liguria	137	374	499
Emilia-Romagna	118	283	364
Toscana	129	314	434
Umbria	116	310	408
Marche	101	241	322
Lazio	146	383	468
Abruzzo	117	277	380
Molise	96	239	322
Campania	192	447	588
Puglia	140	351	458
Basilicata	101	229	330
Calabria	130	313	434
Sicilia	160	382	486
Sardegna	133	357	461
NORD	108	275	373
CENTRO	135	344	440
SUD	156	375	492
ITALIA	131	327	431

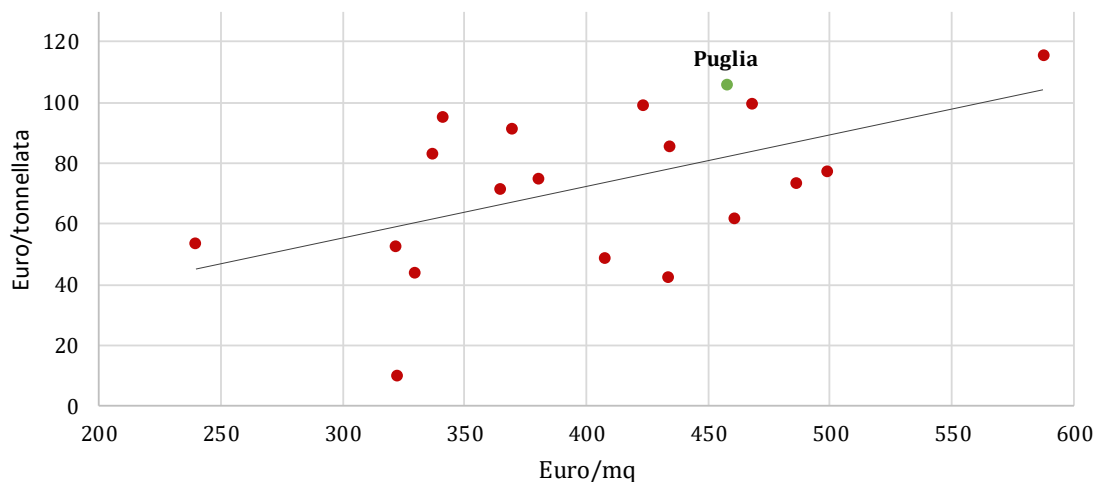
*L'analisi è stata effettuata su un campione di circa 28 milioni di abitanti, a copertura del 46,7% della popolazione.

Fonte: elaborazioni REF Ricerche

Il grafico seguente mostra la correlazione tra il costo di gestione dei rifiuti organici e il costo del servizio di igiene urbana per una famiglia tipo di 5 componenti (120 m²), nelle venti regioni italiane. L'indice di correlazione mostra una relazione di moderata entità fra le due variabili (0,5), avvalorando la tesi secondo cui **gli extra-costi di gestione del rifiuto organico abbiano un impatto significativo sulle bollette degli utenti**. La Puglia, in particolare, si colloca al di sopra della linea di tendenza tracciata nel grafico, registrando quindi un costo di gestione dell'organico particolarmente elevato, a fronte di una tariffa per il servizio di gestione dei rifiuti urbani pure elevata, ma inferiore a Campania, Sicilia, Lazio e prossima a quella di Liguria e Sardegna. Tale evidenza porta a concludere che il servizio di gestione dei rifiuti urbani in Puglia riesce ad assorbire parte degli extra-costi generati dal deficit nel trattamento dell'organico, con ogni probabilità grazie ad una maggiore efficienza nelle altre fasi della filiera, che consente di mitigare gli impatti sul costo del servizio.

La correlazione tra i costi di gestione del rifiuto organico e il costo del servizio

Euro tonnellata e euro/mq, anno 2019



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ispra

Sul piano della qualità del servizio, le carenze impiantistiche di gestione dei rifiuti urbani, con particolare riferimento alla frazione organica che può essere stoccata per un tempo ridotto, pongono dei rischi sul piano della continuità del servizio, intesa come la capacità del sistema di non interrompere il processo di conferimento dei rifiuti da parte dell'utente, e di conseguenza anche sul piano ambientale, sociale e sanitario, anche in previsione di un aumento delle raccolte differenziate che potrebbe sollecitare ulteriormente questo delicato equilibrio e innescare "colli di bottiglia" e episodi emergenziali nella gestione del rifiuto²⁶²⁷. Per queste ragioni, nell'avviare il processo che porterà alla regolazione della qualità del servizio dei rifiuti urbani²⁸, ARERA sembra intenzionata a stabilire degli standard di qualità tecnica inerenti proprio alla continuità, regolarità e sicurezza nell'erogazione del servizio agli utenti, al fine di contenere i disservizi.

Da quanto sopra illustrato emerge dunque la coerenza tra gli indirizzi forniti dalla Regione Puglia per l'aggiornamento del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani e il previsto affidamento in house che consentendo all'Agenzia, successivamente al perfezionamento dell'Operazione, nel rispetto del quadro normativo comunitario, nazionale e regionale applicabile in materia, di poter affidare a New ASECO la realizzazione e la gestione degli impianti di trattamento, recupero, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di trattamento dei fanghi, e, al contempo, da parte di AQP, le attività di trattamento dei fanghi di depurazione, permette di disporre di un "braccio operativo" per assicurare il potenziamento dell'assetto

²⁶ La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, recante "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" include la continuità tra i principi fondamentali cui dev'essere conformata l'attività di ciascun soggetto che eroghi un servizio pubblico. In particolare, l'art. 3 comma 1 stabilisce che "l'erogazione dei servizi pubblici, nell'ambito delle modalità stabilite dalla normativa regolatrice di settore, deve essere continua, regolare e senza interruzioni. I casi di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio devono essere espressamente regolati dalla normativa di settore. In tali casi, i soggetti erogatori devono adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile".

²⁷ Nel corso del 2019, il fermo di due impianti localizzati nelle province di Taranto e Foggia, in relazione a interventi dell'autorità giudiziaria di esigenze di manutenzione, ha causato la necessità di trovare una collocazione a circa 3 mila tonnellate di rifiuti organici a settimana. Stante la carenza di impianti in regione in grado di accogliere i rifiuti organici e al fine di salvaguardare la continuità del servizio, la Regione Puglia si è trovata a emanare numerose ordinanze urgenti e contingibili (ai sensi dell'art. 191 del 152/06) per disporre il trattamento dei rifiuti in impianti extra-regionali. Le conseguenze dell'emergenza sono ben visibili nei dati delle esportazioni extra regionali di rifiuti organici per l'anno 2019 (ISPRA), che raggiungono in quell'anno le 71.481 tonnellate/anno a fronte delle 32.697 tonnellate/anno del 2018.

²⁸ Documento per la Consultazione 72/2021/R/Rif, "Primi orientamenti per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati", 23 febbraio 2021.

impiantistico territoriale a titolarità pubblica che gestisca in via prevalente il fabbisogno su base regionale. Quanto sopra appare coerente con gli obiettivi perseguiti di:

conseguire, mediante il contenimento dei costi di trattamento, trasferta e di trasporto dei rifiuti organici, anche alla sezione gestione dei fanghi di depurazione del servizio idrico integrato.

-una riduzione dell'impatto tariffario sugli utenti;

-assicurare la continuità, regolarità e sicurezza nell'erogazione del servizio ai cittadini, al fine di contenere i disservizi;

-garantire un riallineamento tra capacità teorica di trattamento FORSU e capacità effettiva dedicata ai rifiuti organici raccolti in modo differenziato nei Comuni pugliesi, anche al fine di fronteggiare l'andamento crescente delle raccolte differenziate anche in forza degli obblighi normativi previsti dal D.lgs. n. 116/2020;

-accompagnare lo sviluppo delle raccolte differenziate, conformemente ai principi europei e nazionali di prossimità, autosufficienza e dell'economia circolare;

- superare, al contempo, la situazione gravemente deficitaria – oggetto anche di una procedura di infrazione europea - della Regione Puglia per l'impiantistica destinata alla gestione dei fanghi di depurazione, con una valenza strategica per la tutela dell'ambiente e della salute pubblica, garantendo al contempo la flessibilità necessaria per la gestione dei picchi di domanda di trattamento di una o dell'altra frazione, tenuto anche conto della particolare vocazione turistica della Regione.

Sull'idoneità del modello prescelto di raggiungere più efficacemente i predetti obiettivi si tornerà nelle successive Sezioni C e D.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Definizione degli obblighi di servizio pubblico

Il servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani è considerato, ad ogni effetto di legge, servizio pubblico essenziale ai sensi dell'art. 1, c. 2, lett. a) della l. n. 146/1990 per quanto attiene alla tutela della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico. Il servizio, pertanto, non potrà per nessuna ragione essere sospeso o abbandonato, salvo scioperi o altre cause di forza maggiore non imputabili al gestore.

La società affidataria è obbligata pertanto ad uniformare l'erogazione del servizio ai principi di universalità di seguito indicati, su tutto il territorio interessato, il rispetto degli standard prestazionali e le condizioni di tutela degli utenti previsti in particolare nella Carta.

Eguaglianza

Il gestore, nell'erogazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati, si impegna al rispetto del principio di eguaglianza dei diritti degli utenti e di non discriminazione per gli stessi.

Nell'erogazione del servizio non può essere compiuta nessuna distinzione per motivi di sesso, razza, lingua, religione, opinione politica e condizioni socio-economiche.

Viene, inoltre, garantita la parità di trattamento nello svolgimento del servizio prestato fra le diverse aree geografiche e fra le diverse categorie o fasce di utenti, nei limiti resi possibili dalle caratteristiche tecniche e funzionali del sistema infrastrutturale gestito.

Imparzialità

Il gestore ha l'obbligo di ispirare il proprio comportamento nei confronti di tutti i comuni pugliesi a criteri di obiettività, giustizia e imparzialità. In funzione di tale obbligo deve essere svolta l'erogazione del servizio e devono essere interpretate le clausole generali e specifiche dei documenti di regolazione dello stesso e la normativa di settore.

Continuità

Il gestore fornisce un servizio continuo, regolare e senza interruzioni secondo le modalità previste nella convenzione di servizio.

In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio, il gestore deve intervenire per risolvere nel più breve tempo possibile il problema, adottare misure volte ad arrecare ai conferitori il minor disagio possibile, provvedere a fornire agli stessi tempestive informazioni sulle motivazioni e la durata del disservizio e garantire le prestazioni indispensabili per la tutela della salute e della sicurezza dell'utente.

La mancanza di servizio può essere imputabile solo a cause di forza maggiore, guasti o manutenzioni necessarie a garantire qualità e sicurezza dello stesso.

Efficienza ed efficacia

Il servizio è erogato in modo da garantirne l'efficienza e l'efficacia nell'ottica del miglioramento continuo, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.

Cortesìa

Il gestore garantisce all'utente un rapporto basato sulla cortesia e sul rispetto, adottando comportamenti, modi e linguaggi adeguati allo scopo. A tal fine i dipendenti sono tenuti ad agevolare l'utente nell'esercizio dei propri diritti e nell'adempimento degli obblighi, a soddisfare le sue richieste, ad indicare le proprie generalità (sia nel rapporto personale che nelle comunicazioni telefoniche) ed a dotarsi di tesserino di riconoscimento.

Chiarezza e comprensibilità dei messaggi

Il gestore, nel redigere qualsiasi messaggio nei confronti degli utenti, pone la massima attenzione nell'uso di un linguaggio semplice e di immediata comprensione per gli stessi e ne controlla l'efficacia.

Sicurezza e rispetto dell'ambiente e della salute

Il gestore garantisce l'attuazione di un sistema di gestione della qualità, tendente al miglioramento continuo delle prestazioni, che assicuri la soddisfazione delle legittime esigenze ed aspettative degli utenti.

Il gestore garantisce l'attuazione di un sistema di gestione ambientale, assicurando, per quanto connesso all'attività del servizio di gestione dei rifiuti urbani, il miglioramento continuo, la conformità alle norme di settore, la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento.

Il gestore nello svolgimento del servizio e di ogni attività, garantisce, nei limiti delle proprie competenze, la tutela della salute e della sicurezza dei cittadini e dei lavoratori, nonché la salvaguardia dell'ambiente.

Il gestore è tenuto a rispettare, anche per quanto attiene gli appalti, le leggi che disciplinano le attività in tali settori, con particolare riguardo al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Privacy

Accanto a tali obblighi di servizio pubblico, la gestione dei rifiuti deve essere assicurata conformemente al dispositivo dell'art. 178 del d.lgs. n. 152/2006 secondo i principi di precauzione, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano rifiuti, nonché del principio "chi inquina paga".

Finanziamento degli oneri di servizio universale - impatti sulla finanza pubblica

Deve essere precisato se i costi del servizio sono coperti o meno dalla tariffa e se sono previste eventuali modalità di finanziamento degli oneri di servizio universale previsti a carico del gestore del servizio.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Caratteristiche del modello in house in base al quadro normativo comunitario e nazionale di riferimento

l'istituto della società in house ha, come noto, matrice euro-unitaria, con finalità di limitare le ipotesi derogatorie, rispetto alle regole della "concorrenza per il mercato", mediante il ricorso a forme di affidamenti diretti di compiti relativi alla realizzazione di opere pubbliche o alla gestione di servizi pubblici²⁹.

La giurisprudenza europea ha indicato, quali requisiti necessari ai fini della configurazione dell'in house:

- la partecipazione interamente pubblica;
- l'esercizio da parte dell'amministrazione di un controllo "analogo", rispetto a quello esercitato sui propri servizi;
- lo svolgimento dell'attività prevalentemente a favore dell'Amministrazione controllante.

Le direttive europee del 2014 in materia di appalti e concessioni hanno, in parte, modificato i tratti distintivi dell'in house:

- ammettendo, eccezionalmente, forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei Trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;

²⁹ Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza Teckal, 18.11.1999 nella causa C-107/98.

- indicando in modo puntuale nel limite superiore all'80% l'entità dell'attività che deve essere svolta a favore dell'Amministrazione pubblica.

Tali connotazioni della società in house sono state trasfuse nel D.Lgs. n. 175/2016 e nel Codice dei Contratti, di recepimento delle direttive europee del 2014.

Come richiamato nella sezione relativo al quadro normativo di riferimento, infatti, l'art. 5 del D.Lgs. n. 50/2016 ed il combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lett. o), e 16 del D.Lgs. n. 175/2016 consentono, in aderenza all'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia UE, di assegnare un appalto od una concessione senza previo espletamento di una procedura ad evidenza pubblica quando l'affidatario è solo formalmente un soggetto terzo ma sostanzialmente, per una serie di specificità, può essere equiparato ad un "ufficio interno" dell'Amministrazione³⁰, oggetto di una forma di eterodirezione da parte della stessa³¹. In particolare, le norme richiamate individuano le condizioni al ricorrere delle quali può ritenersi che attraverso la società partecipata un'Amministrazione aggiudicatrice realizzi l'autoproduzione del servizio:

1. l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
2. oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi³²;
3. nella persona giuridica controllata non vi deve essere alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Se, infatti, in difetto del requisito della alterità soggettiva rispetto all'Amministrazione controllante, la società in house viene a configurarsi quale *longa manus* della Pubblica Amministrazione ne consegue che il soggetto in house non può ritenersi terzo rispetto all'Amministrazione controllante, piuttosto atteggiandosi alla stregua di una articolazione "interna" della stessa, con una vincolatività funzionale preordinata alla realizzazione delle finalità, in vista del conseguimento delle quali ad essa è stata data vita³³.

La normativa di riferimento ammette espressamente anche l'ipotesi in cui l'affidamento in house sia consentito, al ricorrere delle condizioni sopra indicate, in presenza del cd. "*controllo analogo congiunto*", per

³⁰ Cfr. Consiglio di Stato, sez. I, parere, n. 1645/2018.

³¹ Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 6460/2020.

³² L'art. 5, commi 7 e 8, D.Lgs. n. 50/2016 individua specifici criteri in base ai quali operare il riscontro del raggiungimento della prevista misura percentuale di attività da svolgere a favore della controllante. In particolare dovrà aversi riguardo, in primo luogo, al fatturato totale medio, da riferirsi a quello realizzato nello svolgimento dei compiti affidati al soggetto in house dall'ente conferente, mentre la parte residua delle attività, realizzate al di fuori del rapporto con l'amministrazione controllante potranno essere collocate sul mercato purchè entro il tetto massimo inferiore al 20%. In mancanza del dato relativo al fatturato, occorrerà aversi riguardo ad un'ideale misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori nei tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile.

Occorre inoltre segnalare che, ai sensi dell'art. 16, co. 3 bis, D.Lgs. n. 175/2016, la produzione ulteriore rispetto al predetto limite del fatturato dell'80%, "*che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società*".

³³ Tar Puglia, Sez. II, sentenza n. 1021/2021.

tale intendendosi la situazione in cui un'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi³⁴.

Al riguardo si precisa che il controllo congiunto si verifica se sono soddisfatte le condizioni di seguito sintetizzate³⁵:

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

Le predette condizioni sono volte a garantire che le decisioni più importanti inerenti l'attività del soggetto controllato siano sempre sottoposte al vaglio preventivo della titolarità degli enti detentori delle relative partecipazioni, dovendo gli stessi poter esercitare in concreto ed in maniera effettiva il potere di indirizzare l'attività sociale, seppur in modo congiunto, mediante la previsione di specifiche modalità di partecipazione alla vita societaria in modo tale che ciascuna amministrazione sia detentrica di un potere di controllo non esercitabile tuttavia in via autonoma³⁶.

Inoltre, per quanto riguarda il requisito generale della prevalenza dell'attività in favore dell'amministrazione controllante, esaminato al precedente punto 2, nel caso del controllo congiunto, esso dovrebbe essere letto avuto riguardo anche alle attività svolte nei confronti delle altre pubbliche amministrazioni che esercitano il controllo congiuntamente³⁷.

Alle condizioni sopra sintetizzate si aggiunge l'onere di motivazione analitica - circa le ragioni che giustificano la scelta gestionale dell'in house, richiesto dall'art. 192, comma 2, Codice, secondo quanto precisato anche nella sezione sul quadro normativo di riferimento.

La sussistenza nel caso concreto di tutte le condizioni richieste dalla normativa sopra esaminata è oggetto di verifica da parte dell'ANAC, secondo quanto precisato dall'art. 192 del D.lgs. n. 50/2016 e dalle Linee Guida n. 7 di attuazione del D.lgs. n. 50/2016.

Le Linee Guida n. 7 prevedono, come noto, l'istituzione, presso l'ANAC, di un elenco di amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti a proprie società in house;

³⁴ Cfr. art. 2, comma 1, lett. d), D.lgs. n. 175/2016 e art. 5, comma 4, D.lgs. n. 50/2016.

³⁵ Cfr. art. 5, comma 5, D.lgs. n. 50/2016.

³⁶ Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 26 maggio 2015, n. 2660; sez. V, sentenze n. 6460/2020 e 8028/2020.

³⁷ Cons. di Stato, sez. V, sentenza 30 aprile 2018, n. 259; Corte di Giustizia UE, sentenza 13 novembre 2008, C-324/07 Coditel Brabant SA.; sentenza 11 maggio 2006 C-340/04 - Carbotermo e Consorzio Alisei, secondo la quale "Nell'ipotesi di in house pluripartecipato la condizione relativa alla parte più importante della propria attività può ricorrere qualora l'impresa in questione svolga la parte più importante della propria attività non necessariamente con questo o quell'ente locale ma con tali enti complessivamente considerati". La Corte di giustizia ha inoltre precisato che "le attività rientranti nell'in house providing sono tutte quelle che quest'ultima realizza nell'ambito di un affidamento effettuato dall'amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente dal fatto che il destinatario sia la stessa amministrazione aggiudicatrice o l'utente delle prestazioni e che non assume per contro rilevanza accertare chi remunera le prestazioni dell'impresa in questione, potendo trattarsi sia dell'ente controllante sia di terzi utenti di prestazioni fornite in forza di concessioni o di altri rapporti giuridici instaurati dal suddetto ente".

l'iscrizione avviene sulla base di apposita domanda³⁸, previo accertamento del possesso dei requisiti sopra illustrati. L'eventuale accertamento negativo da parte dell'ANAC comporta l'impossibilità di operare mediante affidamenti diretti nei confronti dello specifico organismo in house oggetto di verifica³⁹. Nel caso in cui il controllo su una società in house sia esercitato congiuntamente da più amministrazioni, le Linee Guida n. 7 precisano che deve essere presentata una sola domanda di iscrizione riferita a tutti i soggetti interessati.

Si ricorda, infine, che in base alla normativa regionale di riferimento, l'Agenzia, ai fini dell'affidamento del servizio di gestione degli impianti di recupero, riciclaggio e smaltimento, *"promuove le procedure previste dalla disciplina normativa europea e nazionale vigente"*, lasciando quindi aperta la soluzione organizzativa dell'in house providing, se conforme ai requisiti sopra analizzati⁴⁰.

Ricorrenza nel caso di specie dei requisiti richiesti per la configurazione del modello in house

Al riguardo, si osserva che la bozza di Statuto e Patti Parasociali predisposta appare avere i contenuti richiesti dal quadro regolatorio e giurisprudenziale europeo e nazionale di riferimento richiamato nel precedente paragrafo in quanto:

- la nuova ASECO è espressamente qualificata come società in house dell'Agenzia e di AQP ed ha per oggetto la gestione di un servizio di interesse generale di cui all'art. 4, comma 2, lett. a) del D.lgs. n. 175/2016, coerentemente a quanto richiesto dal comma 4 del medesimo articolo per le società in house;
- l'oggetto sociale della nuova ASECO risulta delimitato in quanto la società dovrà svolgere la propria attività principalmente a favore dell'Agenzia e di AQP (per oltre l'80% del fatturato) ed in modo che gli interessi perseguiti dalla stessa non siano in alcun modo contrari a quelli dei due Soci, escludendo quindi anche la possibilità per la stessa di operare, se non in via assolutamente residuale, sul mercato. In particolare ASECO potrà realizzare e svolgere le attività di cui al proprio oggetto sociale anche a favore e su richiesta di terzi diversi dai Soci nei limiti e alle condizioni stabilite dall'art. 16, co. 3 bis, D.lgs. n. 175/2016 e al fine di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della Società e comunque per un importo inferiore al 20% del fatturato totale della Società⁴¹;
- è sancito il divieto di ingresso nel capitale sociale di ASECO di soci privati, fatto salvo quanto previsto all'art. 16, comma 1, D.lgs. n. 175/2016⁴²;
- fermo quanto sopra il trasferimento delle azioni della Società sarà condizionato, oltre che ai requisiti previsti dallo Statuto e dalla normativa in materia di in house providing, all'adesione – contestualmente al trasferimento - dei nuovi soci al Patto Parasociale mentre il venir meno della

³⁸ Successivamente all'inoltro della domanda e nelle more del perfezionamento dell'iscrizione, le amministrazioni potranno procedere ad affidamenti diretti sotto la propria responsabilità, purchè sussistano i requisiti dell'in house.

³⁹ Avverso i pregressi provvedimenti diretti di affidamento di appalti e concessioni, l'ANAC può esercitare i poteri di cui all'art. 211, commi 1 bis e 1 ter, D.lgs. n. 50/2016.

⁴⁰ Cfr. art. 13, comma 1, L.R. n. 24/2012.

⁴¹ l'impresa non dovrebbe acquisire una vocazione commerciale che rende precario il controllo analogo, con conseguente divieto, tra l'altro: dell'ampliamento dell'oggetto sociale; dell'apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali; dell'espansione territoriale dell'attività della società a tutta l'Italia e all'estero. In questo senso cfr. Corte di Giustizia UE, sentenza 10 novembre 2005, causa C-29/04, caso Mödling o Commissione c. Austria; sentenza 13 ottobre 2005, causa C-458/03, caso Parking Brixen

⁴² Cons. Stato, sez. V, sentenza 30 agosto 2006, n. 5072

qualità di Socio della Società (che potrebbe verificarsi anche perché il servizio fornito non soddisfa più i suoi interessi generali) comporterà, parimenti, l'automatico recesso dal Patto Parasociale;

- si prevede una struttura dell'assetto di governance della Newco in base al quale gli organi decisionali della stessa sono composti da rappresentanti sia dell'Agenzia che di AQP che sono in grado di esercitare un cd. "controllo analogo congiunto" in relazione alle attività e servizi che saranno rispettivamente affidati a New ASECO dall'Agenzia e da AQP a seguito dell'ingresso dell'Agenzia nel capitale sociale della Società ed in particolare, da parte dell'Agenzia per le attività di realizzazione e gestione degli impianti di trattamento, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti solidi urbano nonché di trattamento dei fanghi⁴³
- è stabilita un'articolazione dei poteri dei soci che - attraverso la previsione di materie inderogabilmente riservate all'Assemblea ordinaria e straordinaria e di maggioranze qualificate per l'assunzione di tali decisioni (che consentono a ciascun Socio di esercitare un potere di veto rispetto alle decisioni che attengono il servizio affidato) nonché mediante l'istituzione di un Comitato di Coordinamento e Controllo dei Soci⁴⁴ - consente all'Agenzia di esercitare i propri poteri propulsivi, di supervisione, di coordinamento nonché di veto relativamente alle decisioni strategiche ed al monitoraggio degli obiettivi del piano industriale, garantendo al contempo ad AQP di esprimere un controllo analogo in relazione alle attività di trattamento e smaltimento dei fanghi di depurazione delle acque che saranno dalla stessa affidate a New ASECO;
- in particolare, lo Statuto di NewCO, coerentemente con quanto richiesto dalla giurisprudenza⁴⁵, riconosce ad ogni Socio affidante, i seguenti poteri:
 - i. la facoltà di impartire all'Organo Amministrativo, nell'ambito dei poteri esercitabili da ciascun Socio in seno al Comitato di Coordinamento e Controllo, indirizzi limitatamente all'organizzazione e alla gestione del servizio affidato, che saranno vincolanti per la Società qualora non comportino maggiori costi o, comunque, qualora il Socio affidante riconosca la copertura di tutti i maggiori oneri generati dall'attuazione dei propri indirizzi;
 - ii. la facoltà di opporsi in modo vincolante (cd. diritto di veto) alle decisioni dell'Organo Amministrativo che abbiano attinenza con il servizio espletato a favore del Socio ed in contrasto con quanto previsto dal relativo contratto di servizio;
 - iii. la facoltà di recedere dal contratto di servizio affidato nel caso di ingiustificata mancata reiterata esecuzione delle direttive di cui alle lettere i. e ii. oppure nel caso di gravi o reiterati disservizi nell'espletamento delle attività in suo favore, segnalati alla Società senza adeguata risposta;
- ai fini del più efficace esercizio del controllo analogo congiunto su New CO da parte dell'Agenzia e di AQP è prevista l'istituzione, quale strumento stabile di indirizzo strategico, coordinamento,

⁴³ Non è, infatti, ammissibile che il controllo venga esercitato dalla sola amministrazione pubblica che eventualmente detenga una partecipazione di maggioranza nel capitale sociale della società in house, perché ciò attribuirebbe all'altra amministrazione una posizione non idonea a garantirle la possibilità di partecipare a quel controllo analogo che consente di giustificare l'affidamento diretto ad essa di attività, con conseguente elusione delle regole dell'evidenza pubblica. Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 26 maggio 2015, n. 2660; Corte Giustizia UE, sentenza 29 novembre 2012, C-182/2011 e C-183/2011, Econord; sentenza 21 luglio 2005, C-231/03 Consorzio Coname.

⁴⁴ Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 22 ottobre 2021, n. 7093; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, sentenza 23 marzo 2021, n. 280.

⁴⁵ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 ottobre 2021, n. 7093

supervisione e controllo, di un organo denominato “Comitato di Coordinamento e Controllo dei Soci”, composto da rappresentanti dell’Agenzia e di AQP, quale struttura decisionale aggiuntiva rispetto ai tipici organi sociali, tenuta a garantire la medesima cura e salvaguardia degli interessi di tutti i Soci, a prescindere dalla misura della partecipazione dal ciascuno detenuta⁴⁶;

- in particolare, il Comitato di Coordinamento e Controllo dei Soci rappresenta la sede di informazione, direzione, pianificazione, valutazione e controllo preventivo, contestuale e successivo dei Soci sulla gestione e amministrazione della Società, nonché dei rapporti tra Soci e tra Soci e la Società, che si aggiunge agli strumenti di legge derivanti dalla detenzione di una partecipazione diretta al capitale sociale e dalla nomina degli amministratori con i conseguenti poteri dell’azionista stabiliti dalla legge e dallo Statuto. Ferme in ogni caso le regole civilistiche sul funzionamento delle società per azioni, di Coordinamento e Controllo esercita il controllo analogo, conformemente a quanto richiesto dalle Linee Guida ANAC n. 7, con le seguenti modalità:
 - a) in fase preventiva: (i) impartendo all’Organo Amministrativo indicazioni di indirizzo sulla programmazione e la definizione degli obiettivi strategici ed operativi; (ii) formulando parere preventivo, obbligatorio e vincolante, circa i documenti di programmazione⁴⁷, gli schemi dei contratti di servizio e le relative modifiche nonché le modifiche allo Statuto e l’adeguatezza dell’assetto organizzativo in funzione del perseguimento dell’oggetto sociale; (iii) formulando parere preventivo obbligatorio sulle deliberazioni societarie di amministrazione straordinaria o che comportino una sostanziale modificazione dell’oggetto sociale⁴⁸ nonché parere preventivo sui Regolamenti da adottarsi da parte dell’Organo amministrativo, ivi compresi quelli di cui all’art. 6 D.lgs. n.175/2016 (“controllo ex ante”);
 - b) in costanza di attività, attraverso la costante informazione e monitoraggio dello stato di attuazione degli obiettivi e dell’andamento della gestione⁴⁹ (“controllo contestuale”);
 - c) in fase successiva attraverso la verifica dei risultati raggiunti e l’analisi del conseguimento degli obiettivi assegnati alla Nuova ASECO, attraverso la relazione periodica sull’andamento della gestione trasmessa dall’Organo Amministrativo e l’esame dello schema di bilancio di esercizio e di

⁴⁶ Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 8 marzo 2011 n. 1447; Corte di Giustizia UE, sentenza 13 novembre 2008, C-324/07 Coditel Brabant SA. La giurisprudenza non richiede in ogni caso che i soci pubblici partecipino in misura paritaria al comune organo di controllo cfr. Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 27 aprile 2015, n. 2154.

⁴⁷ ad es., in merito a: proposta di business plan e relativo piano economico finanziario; budget annuale, organigramma, piano occupazionale, programma dei lavori e degli acquisti.

⁴⁸ ad es., in merito a proposte di cessione, conferimento e/o scorporo di rami d’azienda o eventuale richiesta di ingresso di altri soci; compimento di operazioni straordinarie. E’ inoltre previsto il diritto di informativa preventiva, con facoltà di esprimere parere preliminare sugli argomenti all’ordine del giorno dell’Assemblea dei soci nonché la possibilità di fornire all’Organo Amministrativo/Amministratore Delegato ove nominato e/o al Direttore Generale, ove nominato, indicazioni puntuali per l’ordinaria e straordinaria amministrazione.

⁴⁹ Attraverso la formulazione di indirizzi sulle modalità di gestione economica e finanziaria della Società e sullo svolgimento dei servizi; la ricezione dei verbali dell’Assemblea dei Soci e delle determinazioni dell’Organo Amministrativo nonché delle relazioni e degli eventuali rilievi del Collegio Sindacale; la richiesta di relazioni periodiche sull’andamento della gestione della Società e sui livelli dei servizi resi e analisi delle risultanze delle indagini di *customer satisfaction* effettuate dall’Organo Amministrativo; l’eventuale individuazione di interventi correttivi, anche quanto alle modalità di gestione economica e finanziaria della Società; lo svolgimento di audizioni periodiche dell’Organo Amministrativo della Società; la richiesta di informazioni e chiarimenti agli Organi societari della Società sulla gestione sociale e le modalità di svolgimento dei servizi; l’accesso ai documenti sociali ed alle informazioni sull’attività della Società, sulla gestione dei servizi affidati e sull’osservanza dei vincoli derivanti dalla natura pubblica della Società; l’esercizio di controlli ispettivi.

relazione sul governo societario fornendo all'Organo Amministrativo, all'Amministratore delegato, se nominato e/o al Direttore Generale, se nominato, indicazioni di indirizzo vincolanti sugli obiettivi per la programmazione successiva⁵⁰ (“controllo ex post”);

- coerentemente con quanto sopra, lo Statuto e i Patti Parasociali, riservano al Comitato di Coordinamento il compito di presentare ai Soci una rosa di candidati in occasione di ciascun rinnovo del Consiglio di Amministrazione e del Collegio sindacale, dotati dei requisiti di legge e di Statuto per l'assunzione della carica, nel cui ambito verranno nominati dai Soci i relativi componenti⁵¹;
- al fine di consentire al Comitato di Coordinamento e Controllo l'esercizio delle funzioni previste, è previsto l'obbligo per i competenti Organi Sociali e per il Direttore Generale di mettere a disposizione dello stesso - con il necessario preavviso e con tecnologie informatiche volte alla semplificazione dello scambio di dati - i documenti ed i dati necessari⁵², e di offrire la collaborazione funzionale a tale obiettivo, nonché di segnalare tempestivamente gli accadimenti o le situazioni gestionali tali da impattare in modo rilevante sulle risultanze dei documenti di programmazione; è altresì previsto il diritto di ciascun Socio di proporre al Comitato di Coordinamento e Controllo, per le relative valutazioni e opportuni approfondimenti, questioni che rientrano nelle competenze assegnate. E' altresì sancito un potere del Comitato di Coordinamento di intervento e di sanzione sugli amministratori e sul Direttore generale in caso di grave o reiterata inosservanza da parte degli stessi delle direttive fornite sull'organizzazione del servizio o con riferimento a decisioni di rilevanza strategica per la Società.

L'Operazione, essendo volta a dotare l'Agenzia di una società in house quale “braccio operativo” per la realizzazione e gestione degli impianti di trattamento, recupero, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti urbani nonché di depurazione dei fanghi, consente di dare attuazione al Piano Regionale dei Rifiuti, nel rispetto degli indirizzi strategici indicati dalla Regione, che puntano al rafforzamento della dotazione impiantistica a titolarità pubblica per il recupero della frazione organica, in piena coerenza con le finalità istituzionali dell'Agenzia che, come noto, costituisce l'organo unico di governo per l'esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Tale soluzione organizzativa è volta ad assicurare evidentemente una maggiore incisività dell'Agenzia – quale soggetto attuatore del Piano regionale dei Rifiuti - nei processi decisionali per la realizzazione degli interventi previsti, attraverso gli strumenti statutari e pattizi sopra descritti che garantiscono un efficace esercizio del controllo analogo da parte dell'Agenzia sulle decisioni strategiche ed il monitoraggio degli obiettivi del piano industriale di NewCO.

Quanto sopra appare idoneo ad assicurare, in coerenza con gli indirizzi regionali, un'efficace presenza della parte pubblica nella gestione dell'impiantistica dedicata al trattamento, recupero e riciclaggio dei rifiuti differenziati (senza in ogni caso saturare il mercato), a beneficio anche della concorrenza ed economicità nel settore dei rifiuti nonché del perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale.

⁵⁰ A ciò si aggiunge un eventuale controllo su atti/attività non compresi nei precedenti punti, su richiesta della maggioranza dei componenti del Comitato di Coordinamento e Controllo.

⁵¹ Consiglio di Stato, Sez. V, 26 ottobre 2020, n. 6640.

⁵² convocazioni Organo Amministrativo e Assemblee dei Soci; schema di relazione sul governo societario; verbali delle Assemblee dei Soci; budget annuale; Business Plan e relativo piano economico-finanziario; programma dei lavori e degli acquisiti; organigramma; piano occupazionale e relativi aggiornamenti; schema di bilancio, con le relative relazioni dell'Organo Amministrativo; determinazioni dell'Organo Amministrativo; relazioni e eventuali rilievi del Collegio Sindacale; report periodico sull'andamento della gestione e sui livelli di servizio, ecc.

Sul punto si rinvia anche all'analisi S.W.O.T. effettuata nella sezione successiva e alle ulteriori considerazioni sulla ricorrenza delle ulteriori condizioni richieste dall'art. 192 Codice e dell'art. 17 D.lgs. n. 201/22 che sono svolte nella Sezione D.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

1. Benchmarking economico-finanziario

1.1 Definizione del campione di riferimento

E' stata in primis valutata la convenienza economica e sostenibilità finanziaria nonché la rispondenza ai principi di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa della scelta, definita anche in attuazione degli indirizzi regionali ed a seguito di approfondimenti di carattere tecnico ed economico anche con gli organi politici (Comuni e Regione), di procedere in prospettiva, a seguito dell'Operazione, all'Affidamento *in house* della realizzazione e gestione di impianti di trattamento, recupero, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti urbani nonché di trattamento dei fanghi in favore di New ASECO, la cui partecipazione sarà assegnata al 60% ad AQP e al 40% all'Agenzia.

A tal fine è stata condotta anzitutto un'analisi di benchmarking, al fine di effettuare un confronto di efficienza ed economicità con altre realtà di gestione del rifiuto organico, trattandosi della principale attività svolta da ASECO. .

I criteri utilizzati per la definizione del campione di riferimento sono stati principalmente due:

- il codice ATECO;
- la numerosità dei dipendenti.

Con riferimento al codice ATECO, sono state selezionate le imprese appartenenti ai codici

- 382101 – produzione di compost;
- 382109 – trattamenti e smaltimenti di altri rifiuti non pericolosi.

La scelta di non ricomprendere nell'analisi il solo codice ATECO 382101, che caratterizza l'operatore Aseco, ma anche il codice 382109, si spiega per due ragioni. In primo luogo, con la numerosità del campione; infatti, il secondo criterio utilizzato per la definizione del campione di riferimento, la numerosità dei dipendenti, ha determinato un'ampia esclusione degli operatori che per dimensione aziendale non sono stati ritenuti confrontabili con Aseco, riducendo a nove aziende quelle ricadenti nel perimetro del codice ATECO 382101. In secondo luogo, i progetti in corso che coinvolgono Aseco non riguardano unicamente la frazione organica, ma anche il trattamento meccanico-biologico di rifiuti urbani differenziati indifferenziati non pericolosi.

Con riferimento alla numerosità dei dipendenti, al fine di effettuare un'analisi di *benchmarking* che fosse coerente con la dimensione operativa di Aseco, si è proceduto a selezionare solo gli operatori che per numero degli addetti rientrassero nella categoria di "piccola impresa" come definita dalla Commissione Europea⁵³, che ricomprende le aziende con un numero di dipendenti compreso tra 10 e 49. Aseco, che nel 2018 contava 21 dipendenti, rientra pienamente in tale intervallo di confrontabilità.

Sulla base delle variabili sopra elencate, si è poi ristretto ulteriormente il campione, escludendo dall'analisi le aziende in liquidazione e alcuni operatori che presentavano dati di bilancio "anomali", che si configuravano

⁵³ Guida dell'utente alla definizione di PMI, Commissione Europea, 2020.

a tutti gli effetti come *outlier*. Tale operazione poggia le basi sull'ipotesi che i valori di bilancio riscontrati potessero essere frutto di errori computazionali o di situazioni specifiche legate all'imminente messa in liquidazione della società.

In conclusione, l'analisi di *benchmarking* è stata effettuata su un campione nazionale di 90 operatori, compreso Aseco, caratterizzati dal codice ATECO 382101 (9 aziende) e 382109 (81 aziende).

Le caratteristiche del campione

Anno 2018

	Campione	Aseco S.p.A.
N. addetti		21
<i>Media</i>	22	
<i>Mediana</i>	17	
<i>Max.</i>	47	
<i>Min.</i>	10	
Ricavi (migl. euro)		9.132
<i>Media</i>	5.157	
<i>Mediana</i>	4.097	
<i>Max.</i>	34.193	
<i>Min.</i>	652	
N. aziende	90	

Fonte: elaborazioni REF Ricerche

Infine, l'analisi economico-finanziaria si è basata sul confronto relativo ad alcuni indici di *performance* di matrice aziendalista calcolati a partire dai dati di bilancio per l'anno 2018, ovvero dalle risultanze dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico, opportunamente riclassificati.

La scelta di utilizzare dati di bilancio riferiti all'annualità 2018 e non al 2019 si spiega per via degli eventi di eccezionalità che hanno caratterizzato la gestione di Aseco nel 2019. Come descritto nel bilancio al 31 dicembre 2019 della società, a decorrere dal 26 aprile 2019, la gestione dell'impianto di compostaggio sito in Marina di Ginosa ha subito un'inattesa sospensione a causa di un sequestro preventivo - disposto dall'Autorità Giudiziaria di Taranto con provvedimento in data 16 aprile 2019 - che si è protratto per tutta la residua parte dell'esercizio, proseguendo anche nell'esercizio 2020. L'esercizio di tale impianto, che ha storicamente costituito l'attività prevalente della società, è stato del tutto inibito fino al 10 ottobre 2019.

Il suddetto sequestro ha fatto venire meno i ricavi previsti per gli ultimi otto mesi dell'esercizio 2019, determinando un impatto negativo sul conto economico aziendale tale da generare una perdita di circa 2,4 milioni di euro e un calo complessivo del fatturato del 64%.

Trattandosi di una perdita significativa, seppur in presenza di condizioni di mercato stabilmente favorevoli, ai fini dell'analisi di *benchmarking* economico-finanziario si è scelto di prendere come riferimento l'anno 2018, evitando che l'evento eccezionale occorso nel 2019 inficiasse i risultati del lavoro svolto e determinasse una comparazione fuorviante tra gli operatori oggetto dell'analisi, e considerando la piena ripresa dell'attività nel corso del primo semestre 2022, a seguito dello svolgimento dei lavori di adeguamento all'impianto.

A riprova del ruolo strategico rivestito da Aseco e a conferma delle prospettive di crescita della società, in data 30 dicembre 2019, la Giunta Regionale Pugliese ha adottato la Delibera n. 2435 con la quale è stato approvato il piano industriale della controllante AQP 2019-2021, che prevede un significativo ampliamento

del ruolo operativo di Aseco, prevedendo tra l'altro uno "sviluppo sinergico AQP – Aseco per la gestione integrale del ciclo dei fanghi/rifiuti" e l'individuazione di Aseco, quale "veicolo Regionale per il trattamento dei rifiuti". Una prospettiva di crescita, dunque, che non sarebbe stata fotografata adeguatamente dai dati di bilancio del 2019.

Il successivo Piano strategico 2022-2026 di APQ, approvato con delibera della Giunta Regionale Pugliese 11 luglio 2022, n. 977, attribuisce un ruolo centrale, nella politica di investimento del Gruppo, agli interventi relativi all'economia circolare con il revamping dell'impianto di compostaggio di ASECO e la realizzazione di impianti di trattamento fanghi a Foggia e Lecce.

1.2 Performance economico-finanziarie

L'analisi economico-finanziaria sviluppata a partire dai dati di bilancio espressi in livello, se da un lato, consente di comprendere le dimensioni dell'azienda e l'entità del suo patrimonio, l'ammontare delle vendite e dei costi e dei suoi debiti e dei suoi crediti, dall'altro non consente di effettuare confronti tra soggetti diversi. Per questo motivo, si è reso necessario disporre di misure normalizzate sulla base di alcune grandezze o opportuni indici di bilancio, il cui utilizzo consente:

- una lettura, una rappresentazione e una interpretazione più agevoli e comprensibili;
- l'individuazione di collegamenti che i semplici valori assoluti non sono in grado di evidenziare;
- la costruzione di misure di sintesi per il controllo dei fattori chiave dell'attività aziendale.

Con riferimento alla valutazione della situazione economica, l'analisi con indici di bilancio consente di valutare la redditività della gestione, quale capacità di remunerare tutti i fattori produttivi, compreso il rischio imprenditoriale. L'analisi si è concentrata in primo luogo sui risultati delle variabili da conto economico, sia misurate in termini unitari, sia in termini di quote percentuali. Gli indici utilizzati sono:

1. Ricavi, Valore della Produzione e Valore Aggiunto per addetto,
2. Valore Aggiunto su Ricavi,
3. Valore aggiunto su Valore della Produzione,
4. EBITDA su ricavi,
5. EBITDA margine.

Con riferimento alla situazione patrimoniale, gli indici devono evidenziare la struttura delle attività aziendali, la correlazione esistente tra gli investimenti e i capitali, nonché il grado d'indebitamento nei confronti dei terzi. Si tratta cioè di indici volti ad esprimere un giudizio sulla "solidità patrimoniale" dell'impresa o al contrario la dipendenza da soggetti terzi. Gli indici presi in esame per accertare tale capacità sono:

1. Mezzi propri su capitale investito, ovvero il rapporto tra Patrimonio netto e totale Attivo;
2. Rapporto di indebitamento, misurato come rapporto tra capitale di terzi e totale dell'Attivo.

Infine, vengono riportati alcuni tra gli indici di redditività tradizionalmente utilizzati in ambito accademico o di analisi finanziaria che mettono a confronto misure di Conto Economico (Utile e Risultato Operativo) con

valori di Stato Patrimoniale (Patrimonio Netto o Totale Attivo). Si tratta nello specifico dei seguenti indici di redditività:

1. *Return On Equity* - ROE (Utile o perdita di esercizio / Patrimonio Netto);
2. *Return On Sales* – ROS (Risultato operativo / Ricavi da vendita);

Lo schema di riclassificazione del Bilancio

Conto Economico

+	Valore della produzione	
-	Costi per materie prime	
-	Costi per servizi	costi esterni
-	Costi per godimento beni di terzi	
-	Variazione delle rimanenze di materie prime	
-	Oneri diversi di gestione	
=	Valore Aggiunto	
-	Costi del personale	
=	Margine Operativo Lordo (EBITDA)	
-	Ammortamenti	
-	Accantonamenti	
=	Reddito Operativo	
+	Risultato dell'area finanziaria	
+	Risultato dell'area atipica	
=	Risultato economico della gestione ordinaria	
+	Risultato dell'area straordinaria	
=	Reddito prima delle imposte (EBIT)	
-	Imposte sul reddito	
=	Risultato di esercizio	

Stato patrimoniale

A) Crediti verso soci per versamenti dovuti
B) Immobilizzazioni
I. Immobilizzazioni Immateriali
II. Immobilizzazioni Materiali
III. Immobilizzazioni Finanziarie
C) Attivo Circolante
I. Rimanenze
II. Crediti
III. Attività finanziarie non immobilizzate
IV. Disponibilità liquide
D) Ratei e risconti
TOTALE ATTIVO
A) Patrimonio Netto
B) Fondi per rischi ed oneri
C) Trattamento di Fine Rapporto
D) Debiti
E) Ratei e Risconti
TOTALE PASSIVO

1.3 Indicatori di performance economica

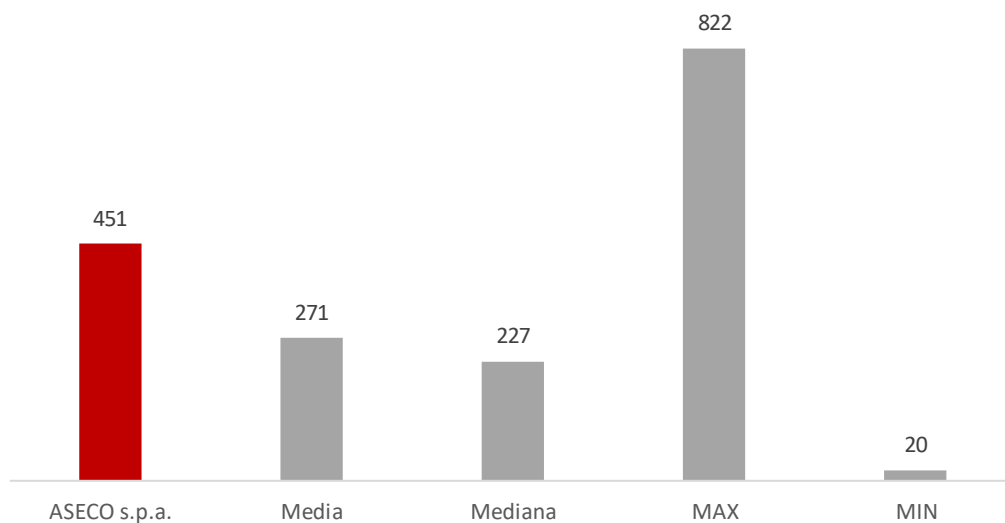
Come accennato, poiché i valori assoluti risultano non confrontabili tra soggetti diversi, l'analisi viene in primo luogo realizzata su dati standardizzati. Una delle variabili di normalizzazione più comunemente impiegata è il numero di addetti, che sintetizza la dimensione aziendale.

Più nel dettaglio, il ricavo per addetto e il valore della produzione per addetto sintetizzano la produttività del lavoro, ovvero quanto vale ciascun addetto in termini di *output* aziendale, mentre il Valore aggiunto per addetto esprime la capacità della gestione di remunerare i fattori produttivi.

Come si evince dai grafici sottostanti, per tutti e tre gli indicatori l'operatore Aseco si colloca ben al di sopra della media e della mediana del campione, presentandosi dunque come un'azienda virtuosa dal punto di vista della produttività del lavoro, ma anche dell'efficienza nella gestione. In termini numerici, con riferimento al Ricavo per addetto e al Valore della produzione per addetto, il dato di Aseco è pari a 451mila euro, superiore di circa 2 volte la mediana del campione, mentre nel caso del Valore Aggiunto per addetto è di circa 156 mila euro, superando le 2,4 volte.

Ricavi per addetto

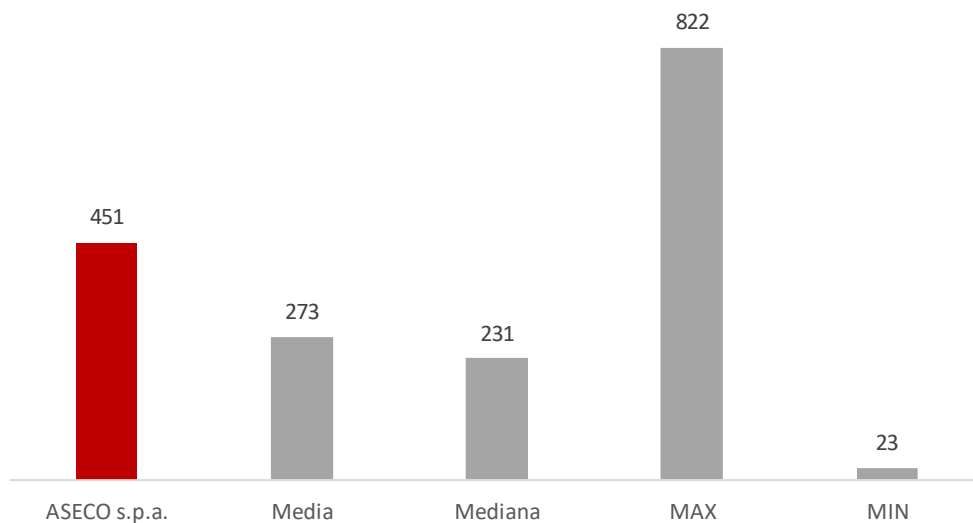
Valori in migliaia di euro, 2018



Fonte: elaborazioni REF Ricerche

Valore della produzione per addetto

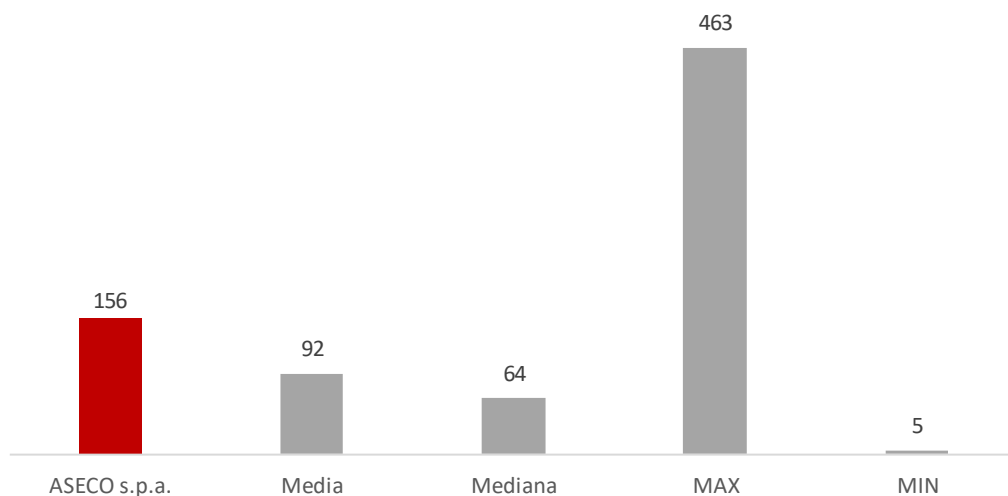
Valori in migliaia di euro, 2018



Fonte: elaborazioni REF Ricerche

Valore aggiunto per addetto

Valori in migliaia di euro, 2018



Fonte: elaborazioni REF Ricerche

Un'ulteriore analisi è quella che lega il Valore aggiunto ai Ricavi e al Valore della Produzione, utile a valutare le *performance* della società senza considerare il fattore lavoro.

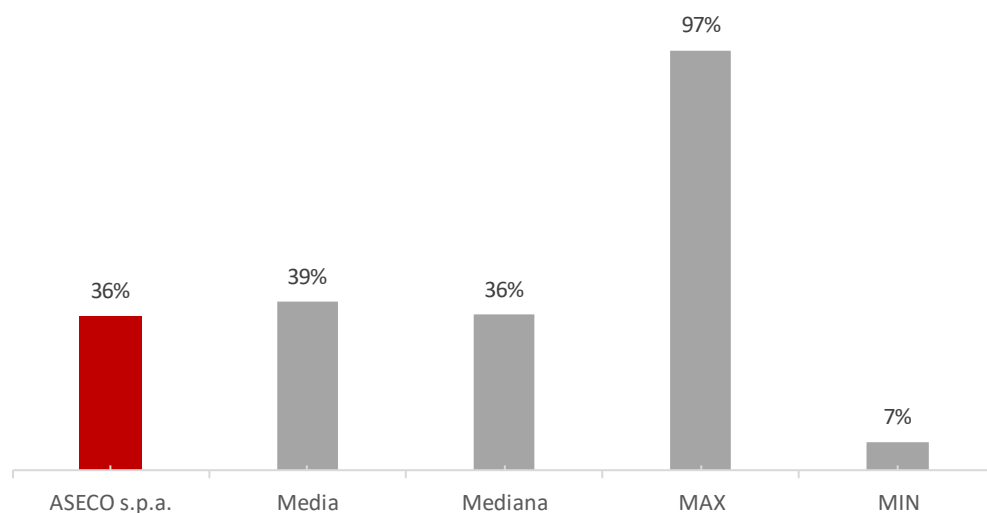
Tali rapporti sintetizzano, infatti, la capacità della società di generare valore aggiunto, quanta parte cioè dei Ricavi e del Valore della Produzione si trasforma in valore aggiunto.

Con riferimento agli indicatori appena citati, ASECO mostra valori perfettamente allineati alla mediana del campione: circa il 36% dei Ricavi e il 34% del Valore della Produzione si trasformano in valore Aggiunto, a fronte di una media del campione superiore rispettivamente di tre e due punti percentuali.

Tali risultati sembrano suggerire per ASECO un'incidenza dei costi sostanzialmente allineata a quella delle aziende del campione, corroborando le *performance* positive registrate dagli indicatori basati sul numero degli addetti.

Valore aggiunto su ricavi

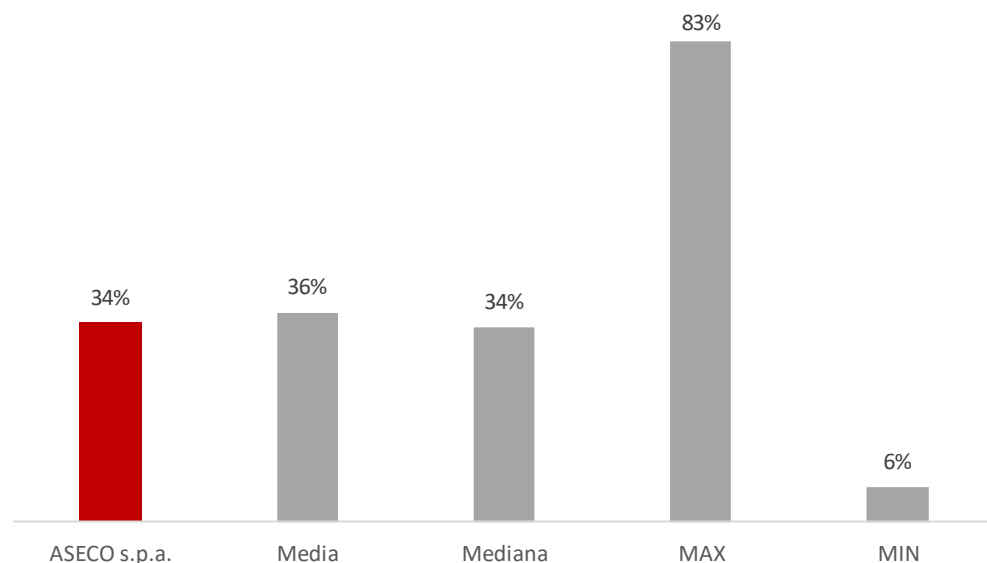
%, 2018



Fonte: elaborazioni REF Ricerche

Valore aggiunto su valore della produzione

%, 2018



Fonte: elaborazioni REF Ricerche

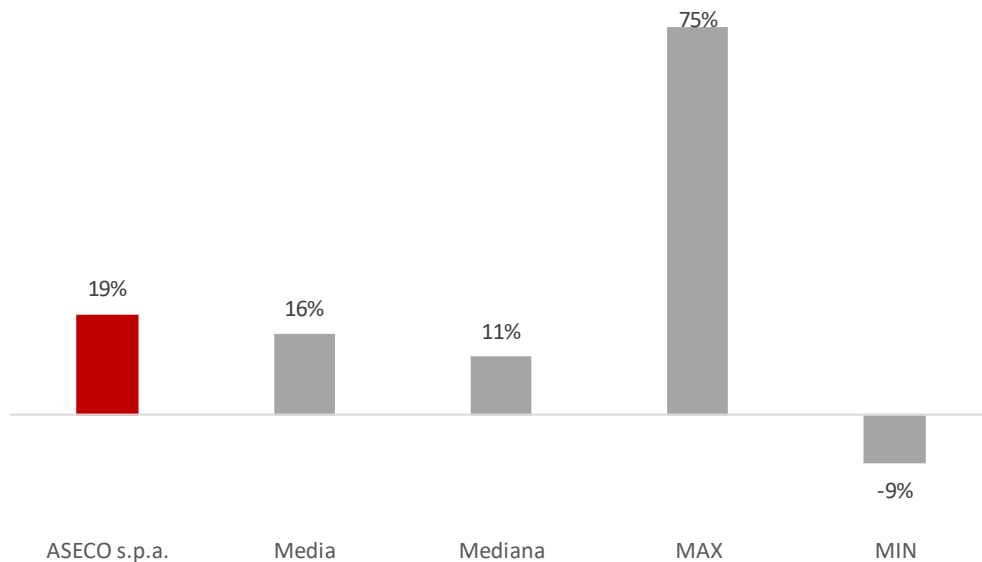
I risultati relativi al Margine Operativo Lordo (MOL o EBITDA) offrono una riprova delle *performance* gestionali, estendendo il perimetro anche ad altri costi della gestione, quali i costi per materie prime e per servizi, che hanno un peso rilevante in un settore *capital intensive* come quello analizzato.

L'EBITDA rappresenta infatti il Risultato Operativo prima degli ammortamenti, ovvero il valore aggiunto corretto per i costi del personale, ed incorpora di fatto il livello di autofinanziamento (liquidità) prodotto prima di eventuali oneri e proventi straordinari, oneri finanziari ed imposte. Il suo ammontare è misurato in rapporto ai ricavi (EBITDA su Ricavi) per valutare la redditività delle vendite in termini di ritorno operativo e di autofinanziamento allo stesso tempo o al valore della produzione (EBITDA Margin).

In entrambi i casi, ASECO. fa registrare un dato superiore rispetto alla mediana del campione di 8 punti percentuali, mentre lo scarto positivo rispetto alla media è pari a 3 punti percentuali nel caso del rapporto fra EBITDA e ricavi e di 5 punti percentuali nel caso dell'EBITDA margin.

EBITDA su ricavi

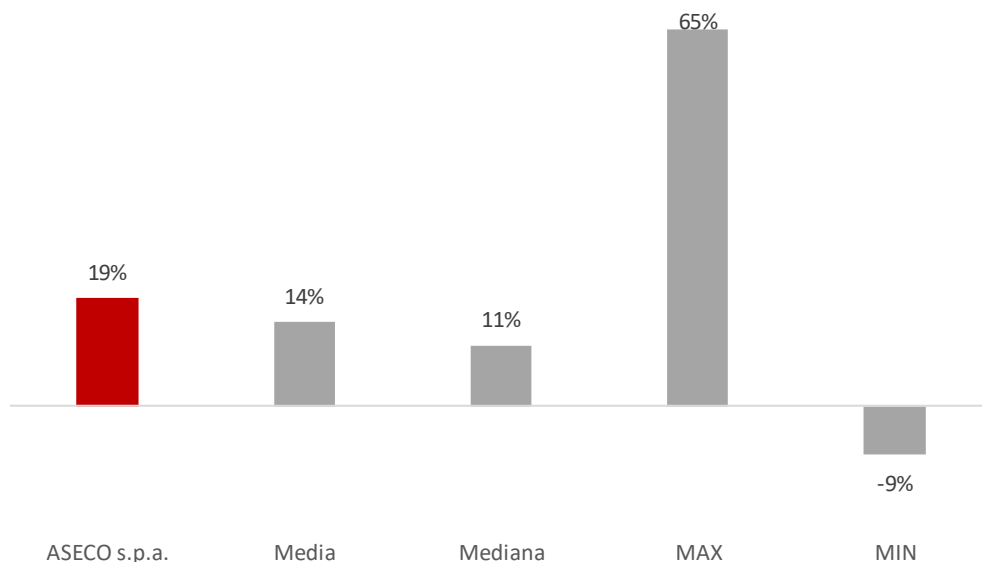
%, 2018



Fonte: elaborazioni REF Ricerche

EBITDA margin

%, 2018



Fonte: elaborazioni REF Ricerche

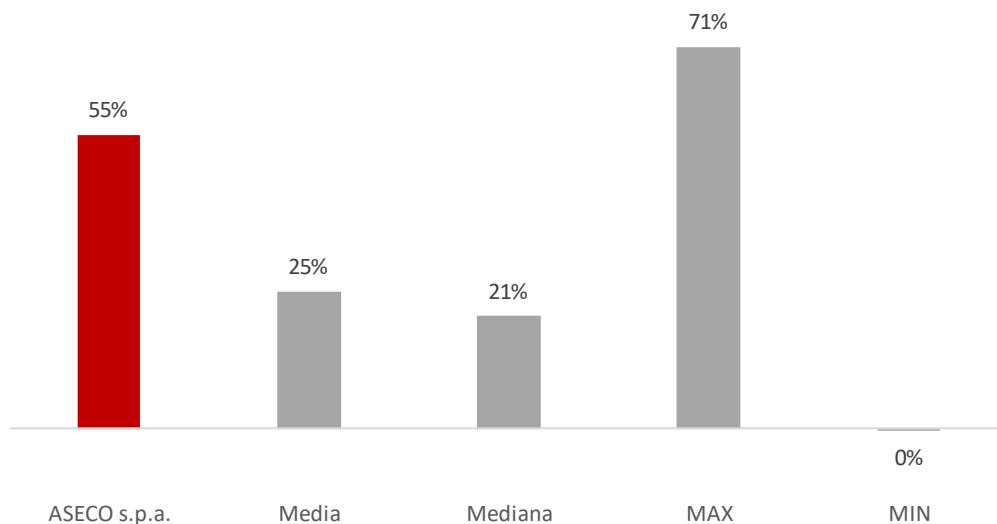
1.4 Indicatori di performance patrimoniale

Con riferimento alla struttura patrimoniale, l'indice Mezzi Propri su Capitale Investito è detto di copertura, in quanto finalizzato evidenziare il corretto o scorretto utilizzo delle fonti di finanziamento.

Il valore dell'indice di ASECO rivela una struttura del patrimonio caratterizzata da una bassa incidenza delle risorse di terzi: i mezzi propri coprono infatti il 55% del capitale, contro una media del campione del 25% e una mediana del 21%, configurandosi come una gestione solida e non dipendente da terzi.

Mezzi propri su capitale investito

%, anno 2018

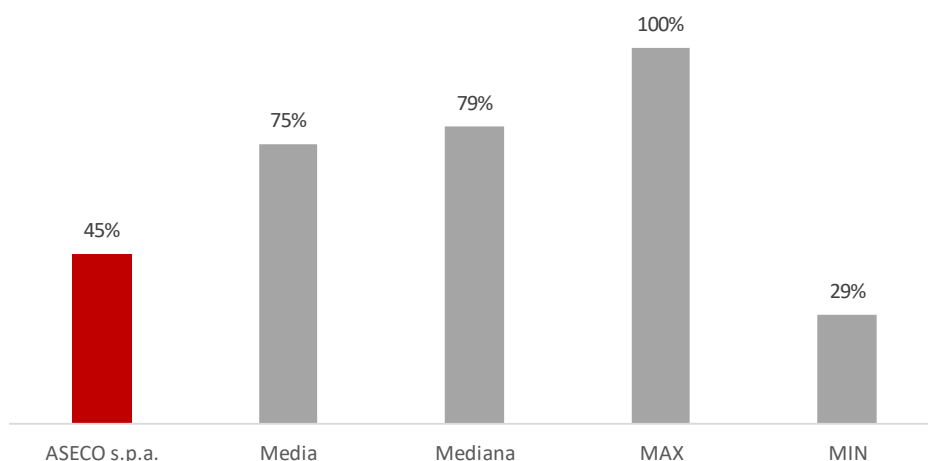


Fonte: elaborazioni REF Ricerche

Ad un risultato simile si giunge anche analizzando il rapporto di indebitamento (calcolato come incidenza del capitale di terzi sul totale attivo), che mostra la relativa indipendenza di ASECO dal capitale da terzi. Rispetto alla media e alla mediana del campione, che si colloca rispettivamente al 75% e al 79%, ASECO presenta un valore di circa 30 e 34 punti percentuali più basso, dando riprova anche in questo caso di una gestione solida e della capacità di fare perno sulla leva finanziaria per realizzare nuovi impianti di trattamento.

Rapporto di indebitamento

%, anno 2018



Fonte: elaborazioni REF Ricerche

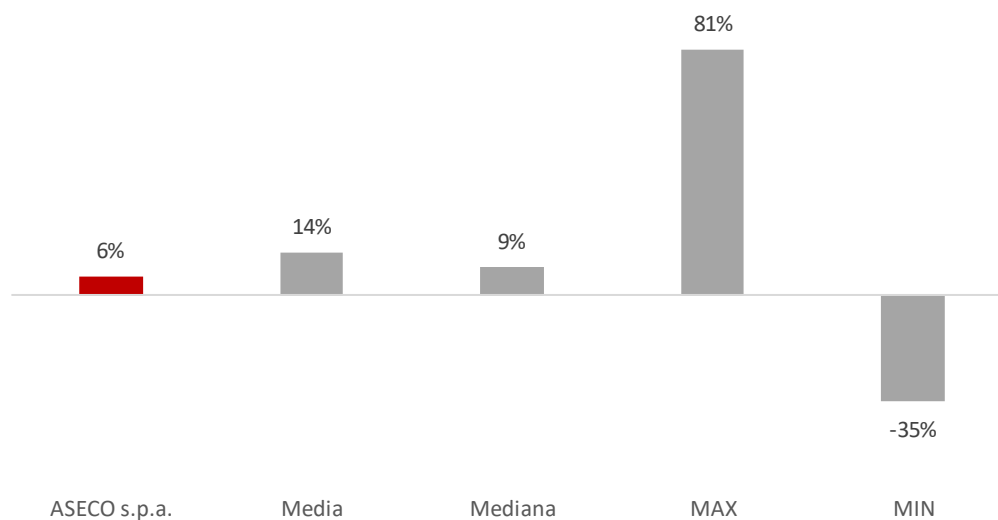
A completamento dell'analisi, si riportano gli indici tradizionalmente utilizzati nelle analisi di bilancio in ambito accademico e di finanza aziendale, ROE e ROS, i quali traggono la loro fonte dal conto economico riclassificato al fine di evidenziare gli aspetti economico reddituali delle realtà gestionali indagate.

Il ROE indica la redditività del patrimonio netto ed esprime quindi il ritorno economico dell'investimento effettuato dai soci dell'azienda. Il valore è fortemente influenzato dal settore di riferimento, e in ogni caso per la sua valutazione occorre tener conto del tasso di inflazione: solitamente si ritiene positivo un valore dell'indice superiore di almeno di 3 - 5 punti il tasso di inflazione. Nel caso del settore dei rifiuti, l'indice assume un valore medio di circa il 9% per quanto riguarda il segmento della gestione degli impianti⁵⁴, sebbene si tratti di un calcolo che ricomprende infrastrutture di capacità anche molto differenti fra loro. Per quanto riguarda ASECO, il ROE è inferiore alla mediana del campione di circa 3 punti percentuali.

Il ROS esprime la redditività misurata rispetto alle vendite, in quanto calcolato come rapporto tra Reddito Operativo e Fatturato. È difficile indicare dei valori soglia, in quanto influenzato non solo dal settore, ma anche dalla politica degli ammortamenti adottati, e quindi va valutato rispetto al Margine Operativo Lordo. Nel caso del settore dei rifiuti, l'indice assume un valore medio di circa il 13% per quanto riguarda il segmento della gestione degli impianti⁵⁵, seppur considerando i caveat poco esposti sulla diversa dimensione degli impianti oggetto dell'indagine. Per quanto riguarda ASECO, il valore del ROS è di circa il 9%, quattro punti superiore rispetto alla mediana del campione.

Return on equity (ROE)

%, anno 2018



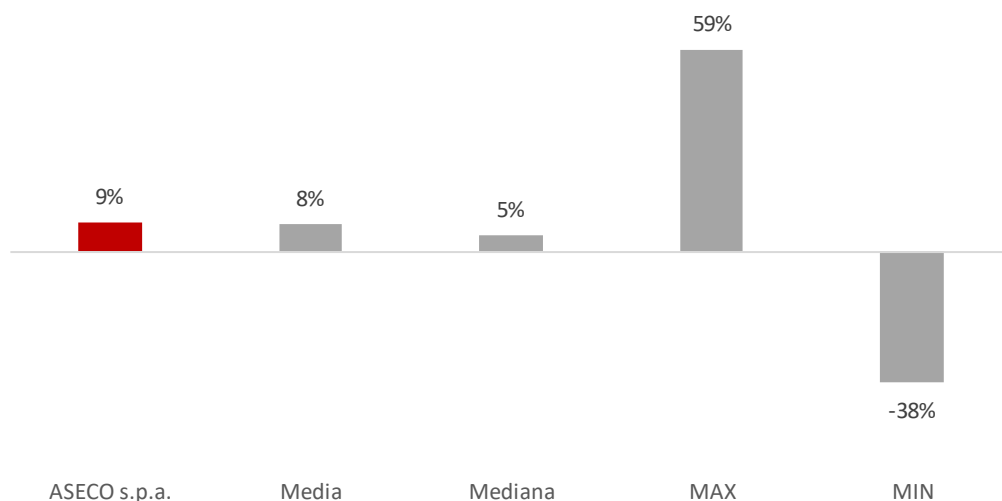
Fonte: elaborazioni REF Ricerche

⁵⁴ Green Book 2018, Utilitatis.

⁵⁵ Ibidem.

Return on sales (ROS)

%, anno 2018



Fonte: elaborazioni REF Ricerche

1.5 la tariffa di conferimento

Altresì si fa rilevare che dall'esame del piano economico finanziario allegato alla presente relativo alla gestione degli impianti di trattamento della FORSU ubicati nei Comuni di Brindisi, Ginosà, Foggia e Lecce emerge pacificamente la sussistenza delle motivazioni economico finanziarie per la scelta dell'affidamento diretto.

Invero, l'analisi effettuata disegna scenari che determinano rilevanti benefici sotto il profilo tariffario in favore dei Comuni conferitori e quindi dell'utenza atteso che per l'intera durata dell'affidamento (20 anni definita secondo quanto prescritto dai criteri individuati dall'ARERA sulla vita utile dell'impianto dal MTR-2) la tariffa al cancello da applicare sarebbe notevolmente inferiore rispetto alle tariffe attualmente applicate da parte degli impianti in esercizio sul territorio regionale sia con riferimento all'anno 2020 che all'anno 2021.

E' di tutta evidenza che tale tariffa è stata determinata con la esclusiva finalità della mera copertura dei costi operativi e dei costi di capitale applicando la metodologia della regolazione in particolare quanto prescritto dal MTR cui va anche detratta la quota degli altri ricavi quali gli incentivi derivanti dalla produzione di biometano.

Tale struttura tariffaria si fonda anche sulla circostanza che la società non ha la precipua finalità di produrre utili da distribuire bensì quello di garantire un servizio efficiente, economico e di qualità.

A ciò si deve aggiungere che gli impianti saranno realizzati utilizzando le migliori tecnologie che debbano garantire le BAT di settore con benefici rilevanti sotto il profilo ambientale.

In particolare i detti impianti oltre alla produzione di biometano avranno quale obiettivo "industriale" di produrre un compost di qualità fruibile dal sistema agricolo regionale.

Va infine sottolineato anche il Know How maturato dalla compagine attuale di ASECO maturato nel corso degli anni nella gestione dell'impianto di trattamento ubicato nel territorio del Comune di Ginosà.

2. Le potenziali economie di scopo

Per economie di scopo, si intende il configurarsi di una decrescita dei costi medi di produzione derivante dalla produzione congiunta di prodotti diversi con i medesimi fattori produttivi, mettendo a fattor comune risorse, impianti e *know-how*.

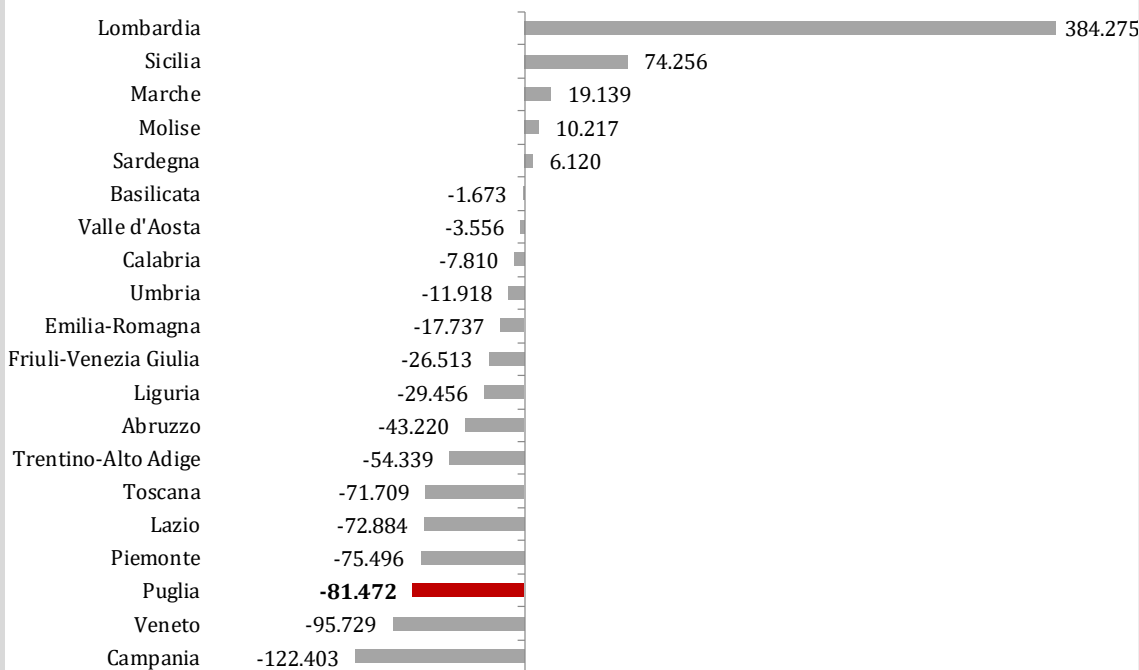
Nel settore della gestione dei rifiuti, tale caso è perfettamente riscontrabile nel caso della gestione congiunta dei fanghi derivanti dai processi di depurazione delle acque reflue urbane e del rifiuto organico proveniente dal ciclo dei rifiuti urbani, in quanto i primi per essere compostati devono essere miscelati con i secondi.

Da queste premesse nasce proprio la società ASECO, che opera nel comparto dei rifiuti attraverso il recupero di fanghi biologici prodotti da depuratori civili, di scarti e fanghi agroalimentari, e di rifiuti organici intercettati dai gestori del servizio di raccolta. Dunque, un'attività di servizio pubblico di duplice importanza, volta ad assicurare il trattamento in Regione di due frazioni di rifiuto che per loro natura possono essere stoccate solo per un tempo limitato, e la cui gestione rappresenta un problema in molti territori italiani.

La stessa Regione Puglia, come mostra il grafico seguente, presenta una situazione deficitaria legata all'impiantistica destinata alla gestione dei fanghi di depurazione, ed in particolar modo alla valorizzazione del rifiuto sotto forma di materia e di energia. A fronte di una produzione di fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue urbane di 280.277 tonnellate, nel 2018 ne sono state gestite in regione circa 198.805 tonnellate⁵⁶, generando quindi un *deficit* regionale di trattamento di oltre 81mila tonnellate, esportate fuori regione. Inoltre, solo il 12% dei fanghi gestiti in Puglia è stato recuperato, mentre il restante 88% è stato smaltito in discarica o comunque gestito con modalità di smaltimento classificate come attività in "D" (operazioni di smaltimento).

I bilanci di gestione ("gestito-prodotto") dei fanghi di depurazione per regione

Tonnellate/anno, 2018



Fonte: REF Ricerche su dati Ispra

⁵⁶ Rapporto Rifiuti Speciali Ispra, 2020.

Se si considera che la Puglia è tra le regioni sottoposte a procedure di infrazione comunitarie per l'assenza e/o inadeguatezza delle attività di depurazione, con riferimento a un carico di poco inferiore ai 2 milioni di abitanti equivalenti⁵⁷, è facile immaginare che l'auspicato completamento delle attività di depurazione genererà un ulteriore fabbisogno di recupero dei fanghi di depurazione, ulteriore rispetto a quello esistente.

Il trattamento combinato dei fanghi e della frazione organica dei rifiuti urbani che ASECO è in grado di assicurare un'azione congiunta e coordinata con AQP per quanto riguarda la trattazione della gestione dei fanghi di depurazione - in aderenza agli indirizzi contenuti nel Piano Regionale dei Rifiuti e nel Piano regionale di gestione dei Rifiuti Urbani. Tale sinergia riveste un'importanza ancora più strategica se si considera il previsto trend di notevole crescita dell'ammontare prodotto dei fanghi di depurazione, anche a seguito della realizzazione degli interventi programmati di potenziamento della linea acque e della linea fanghi degli impianti di trattamento esistenti.

Pertanto, **l'attività svolta da ASECO, che si configura nei medesimi impianti per il trattamento dei rifiuti organici e dei fanghi di depurazione, assume una valenza strategica ancora maggiore per la tutela dell'ambiente e della salute pubblica dei cittadini pugliesi**, in quanto garantisce la flessibilità necessaria per la gestione di potenziali episodi emergenziali derivanti da picchi di domanda di trattamento di una o dell'altra frazione. Quest'ultimo punto **ha particolare valore proprio in una regione a vocazione turistica come la Regione Puglia, caratterizzata da picchi di domanda nella gestione dei rifiuti coincidenti con il periodo estivo**, quando i rifiuti organici e i fanghi, per via delle condizioni metereologiche, necessitano di essere trattati ancora più celermente.

Il raggiungimento di economie di scala e di scopo, che consentono l'utilizzo condiviso di tecnologie e di risorse nonché la flessibilità necessaria per gestire picchi di domanda di trattamento della frazione organica dei rifiuti ovvero dei fanghi di depurazione, permette evidentemente di conseguire un ottimale impiego delle risorse pubbliche e l'economicità della gestione, anche in coerenza con quanto richiesto dall'art. 192 Codice e dall'art. 17 D.lgs. n. 201/2022..

3. Le ragioni della cd. "esclusione del ricorso al mercato" ex art. 192 Codice ed art. 17, comma 2, D.lgs. n. 201/2022

L'analisi delle caratteristiche del servizio e dell'attuale assetto del mercato effettuata nella Sezione B ha ampiamente evidenziato il deficit impiantistico di cui soffre ad oggi la Regione Puglia in relazione agli impianti di trattamento FORSU anche in considerazione del disallineamento riscontrato tra capacità teorica di trattamento e capacità effettiva dedicata ai rifiuti organici raccolti in modo differenziato nei Comuni pugliesi, riconducibile alla facoltà degli impianti di proprietà di privati operativi sul territorio di accogliere i rifiuti speciali prodotti dall'industria e dalle attività di depurazione, sottraendo spazi di gestione ai rifiuti urbani.

Quanto sopra, unitamente all'elevato costo del servizio derivante sia dalla necessità di trattare fuori Regione tale frazione dei rifiuti urbani sia da tariffe applicate determinate da una rigidità strutturale del mercato, peraltro in costante crescita, anche sulla base di prescrizioni normative costituiscono, nel caso di specie, le ragioni principali alla base dell'indirizzo della Giunta Regionale di prevedere un sistema impiantistico pubblico che, senza saturare il mercato, consenta di conseguire gli obiettivi economici, ambientali e sociali prefissati

⁵⁷ Fonte: Ministero della Transizione Ecologica, maggio 2020.

e di realizzare una strategia regionale in materia di trattamento, recupero e smaltimento di rifiuti speciali (fanghi di depurazione) basata su un percorso condiviso tra AGER ed AQP.

Tale scenario peraltro è stato confermato dalla delibera di Giunta regionale n. 2251/2021 avente ad oggetto l'applicazione della delibera 363/2021 e dell'allegato MTR2 per quanto concerne le tariffe al cancello nella quale espressamente è stato attestato proprio con specifico riferimento al segmento del trattamento FORSU una rigidità strutturale di mercato con uno disequilibrio tra domanda e offerta.

Lo scenario è stato, peraltro, già oggetto di esame da parte dell'AGCM, nell'analisi ricognitiva pubblicata nel gennaio 2016, per il quale si ritiene necessario un intervento pubblico finalizzato non a saturare il mercato bensì a soddisfare una parte del fabbisogno del territorio, come nel caso di specie, per consentire di superare le criticità del deficit impiantistico, tutto al fine di tutelare l'utenza, nonché dell'ambito del già citato AS1875 del 2022 in cui si evidenzia la necessità che l'individuazione degli impianti minimi avvenga in presenza dei requisiti di rigidità strutturale del mercato del trattamento della FORSU individuati da ARERA (un forte e stabile eccesso di domanda e un limitato numero di operatori).

4. Gli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi.

L'affidamento da parte dell'Agenzia alla NewCO delle attività di realizzazione e gestione degli impianti di trattamento, recupero, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti urbani e di trattamento dei fanghi, e, al contempo, da parte di AQP, delle attività di trattamento dei fanghi di depurazione, consente, al contempo, di perseguire con maggiore efficacia rispetto ai modelli di gestione alternativa previsti dall'ordinamento obiettivi di universalità e socialità.

Di tali principi costituiscono corollario, secondo l'elaborazione giurisprudenziale in materia, l'eguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti ubicati in un determinato territorio, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione, l'imparzialità in termini di accessibilità fisica ed economica e la continuità nell'erogazione dei servizi pubblici.

In effetti, l'Agenzia, disponendo di un "braccio operativo" per assicurare il potenziamento dell'assetto impiantistico territoriale a titolarità pubblica che gestisca in via prevalente il fabbisogno su base regionale, - attraverso la previsione di meccanismi idonei a garantire il controllo analogo sulle decisioni più significative inerenti la gestione del servizio affidato, come descritti nella Sezione B, - è in grado di assicurare anche il più efficace perseguimento dei seguenti obiettivi strategici, in linea con gli indirizzi della Giunta regionale:

- a) consentire una riduzione dell'impatto tariffario sugli utenti, grazie al contenimento dei costi di trattamento, trasferta e di trasporto dei rifiuti organici che viene assicurato da ASECO;
- b) garantire la continuità, regolarità e sicurezza nell'erogazione del servizio ai cittadini, al fine di contenere i disservizi registrati fino ad oggi nell'ambito della gestione affidata prevalentemente, come visto, ad operatori privati;
- c) fronteggiare l'andamento crescente delle raccolte differenziate anche in forza degli obblighi normativi previsti dal D.lgs. n. 116/2020;
- d) accompagnare lo sviluppo delle raccolte differenziate, conformemente ai principi europei e nazionali di prossimità, autosufficienza e dell'economia circolare;
- e) superare l'attuale situazione gravemente deficitaria dell'impiantistica destinata alla gestione dei fanghi di depurazione, con una valenza strategica anche per la tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

f) raggiungere gli obiettivi previsti dalla normativa comunitaria e nazionale in materia di economia circolare con una produzione principalmente di compost di qualità.

5. Ottimale impiego delle risorse pubbliche – assenza di impatti sulla finanza pubblica

I costi del servizio saranno integralmente coperti dalla tariffa per il trattamento della FORSU, senza la previsione di compensazioni economiche ovvero finanziamenti addizionali da parte degli enti partecipanti in favore del soggetto affidatario New ASECO come emerge pacificamente dal Pef allegato .

6. Gli ulteriori benefici per la collettività

Ai benefici sopra descritti derivanti dalle performance economiche e finanziarie nonché dalle sinergie di scopo ed efficienze operative raggiungibili e dal conseguimento degli obiettivi di universalità e socialità sopra descritti si aggiungono ulteriori vantaggi per la collettività per effetto dei seguenti ulteriori elementi di forza del modello di affidamento prescelto:

- il controllo analogo che l’Agenzia esercita sulla Newco negli stessi termini in cui lo esercita su un proprio ufficio (fatto salvo quanto previsto dall’art. 6, comma 3 del D.Lgs. 201/2022) garantisce ulteriormente prontezza ed efficacia nella gestione dei servizi affidati, in coerenza con gli indirizzi assegnati (anche ex art 19 co. 5 D.Lgs. 175/2016);
- gli organi amministrativi della Newco saranno tenuti, come visto nella Sezione B, all’elaborazione ed alla trasmissione di rigorosa reportistica circa le modalità di gestione ed i risultati conseguiti nello svolgimento dei servizi affidati e sono previsti - anche attraverso la previsione (statutaria e pattizia) di un Comitato di Coordinamento e Controllo – ulteriori meccanismi di monitoraggio e controllo contestuale delle performance che risultano più rigorosi e penetranti di quelli convenzionalmente previsti nella prassi dei contratti di affidamento a terzi;
- l’espletamento di procedure ad evidenza pubblica nel rispetto del quadro normativo di riferimento in materia di appalti per l’affidamento a terzi di contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, garantisce, oltre che la dovuta trasparenza e parità di trattamento tra operatori, qualità nei contratti affidati ed economicità dei prezzi di aggiudicazione, oltre che il coinvolgimento delle imprese (anche locali) nello svolgimento di determinate attività;
- la previsione dell’obbligo per gli organi amministrativi di Aseco di prevedere meccanismi periodici di verifica della *customer satisfaction* per l’attività svolta consente di assicurare un ulteriore strumento efficace di monitoraggio del grado di soddisfazione degli utenti;
- l’Operazione permette di favorire la differenziazione dei mercati disponibili sul territorio regionale, senza tuttavia determinare una saturazione dell’offerta, con conseguenti vantaggi per la concorrenza e i cittadini.

7. **L'analisi S.W.O.T. delle tre modalità di gestione del servizio previste dall'ordinamento**

Ogni forma gestionale della modalità operativa di esecuzione del servizio, per come definita dalle norme, è esposta a fattori che possono nel tempo influenzare la bontà di alcuni assunti iniziali di tali ipotesi.

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

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

Per la scelta del sistema di gestione del servizio in oggetto viene, quindi, di seguito svolta una S.W.O.T Analysis di ciascuna delle tre opzioni praticabili, con l'individuazione per ciascuna di esse di:

- Strength (punti di forza);
- Weakness (punti di debolezza);
- Opportunities (opportunità);
- Threat (minacce)

Tali elementi sono tutti riferiti alla modalità di gestione in sé, tenuto conto dell'attuale contesto di riferimento e degli indirizzi forniti dalla Giunta Regionale.

1) **Gestione in house providing**

A) Strength (Punti di forza)

Essi risiedono sinteticamente in:

1. una partecipazione ed un controllo sulla gestione più penetranti rispetto alle altre soluzioni gestionali (considerati i risultati ad oggi deludenti della gestione degli impianti in questione tramite i soggetti privati) ed una maggior trasparenza gestionale derivante dall'obbligo di controllo analogo, anche in termini di continua rendicontazione e monitoraggio dei risultati;
2. una maggiore semplicità gestionale ed un'immediatezza del processo decisionale e delle iniziative da condividere tra i Soci rispetto al più complesso equilibrio che si configura nel caso di un affidamento a terzi o di una società mista;
3. il rafforzamento della presenza della società in house nella gestione del servizio sul mercato di riferimento con conseguente possibilità di assicurare una regia unitaria da parte dell'Agenzia ed un maggior coordinamento delle attività e di conseguire un riallineamento tra capacità teorica di trattamento FORSU e capacità effettiva dedicata ai rifiuti organici raccolti in modo differenziato nei Comuni pugliesi;
4. una gestione dettata non solo da logiche di profitto, ma da una vision che ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, di universalità e socialità, piuttosto che di crescita del fatturato e di margine di utili;

4. la sinergia operativa tra l'Agencia e AQP e la possibilità di realizzare efficienze ed economie di scopo nonché di garantire la flessibilità per la gestione di potenziali episodi emergenziali derivanti da picchi di domanda di trattamento di una o dell'altra frazione;
5. la possibilità di usufruire dell'esperienza di gestione industriale e del know how tecnico del Gruppo AQP;
6. una maggiore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio rispetto alle previsioni contrattuali;
7. vantaggi in termini ambientali in termini di osservanza del principio di prossimità per lo smaltimento e di recupero dei rifiuti speciali, in piena conformità a quanto richiesto dall'art. 199, comma 3, lett. g), D.lgs. n. 152/2006, rispetto all'esperienza finora registrata con gli impianti di privati;
8. il perseguimento degli obiettivi di universalità e socialità per quanto attiene ai profili tariffari, in coerenza con gli indirizzi della Giunta Regionale ed il raggiungimento degli ulteriori vantaggi per la collettività in termini di trasparenza, monitoraggio del servizio, verifica di customer satisfaction, rispetto delle procedure ad evidenza pubblica negli affidamenti a terzi;
9. una maggiore convenienza economica rispetto all'esperienza finora registrata con gli impianti di privati così come emerge da confronto delle tariffe vigenti e le tariffe previste dal piano economico finanziari allegato al presente Schema di Relazione

B) Weakness (Punti di debolezza)

Sono costituiti sinteticamente in:

1. limitazioni e minore elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati per la particolarità della società in house;
2. assenza di ribasso sull'importo a base d'asta;
3. impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di un'azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte degli amministratori;
4. difficoltà, in assenza di un efficace contratto di servizio (che individui obiettivi precisi ed un rigoroso sistema di controllo delle performance e di applicazione delle sanzioni a fronte di inadempimenti), di applicare le penali in caso di inefficienza del servizio o inadempimento contrattuale;

C) Opportunities (Opportunità):

Risiedono sinteticamente in:

1. nella possibilità di un controllo più penetrante attraverso il cd. "controllo analogo" della corretta esecuzione dei servizi affidati;
2. per i cittadini la possibilità di identificarsi nel soggetto gestore riconoscendolo come una "buona entità" che genera valore;
3. per il soggetto gestore la possibilità di contare oltre che sulla propria efficienza ed efficacia, anche sul supporto della collettività nel generare innovazioni ritenute utili dalla collettività medesima;

4. per gli amministratori nella crescita professionale e personale;
5. per l'Agencia e AQP (e quindi per i Comuni e la Regione Puglia) nel poter contare su un nucleo di risorse che può aprire la strada a nuove progettualità;
6. nella possibilità di generare utili a vantaggio delle Amministrazioni che compongono l'Agencia ed AQP.

D) Threat (Minacce)

Sono elencabili sinteticamente in:

1. il possibile cambiamento dell'indirizzo politico-strategico indicato dagli organi di Governo della Regione;
2. il rischio di un inefficiente gestione aziendale che può determinare un maggior costo, in assenza di meccanismi di monitoraggio, controllo e sanzione efficaci;
3. le risorse umane che potrebbero in futuro essere inserite in organigramma e non risultare adeguate o conformi per professionalità rispetto a quanto necessario, in assenza di politiche assunzionali ispirate a principi di trasparenza;
4. la minore capacità, in assenza di un efficace contratto di servizio, di adattamento ad eventuali rimodulazioni negative dell'importo degli affidamenti in particolar modo nei primi anni di esercizio.

2) Gestione con società mista

A) Strength (Punti di forza)

Essi risiedono sinteticamente in:

1. presenza per obbligo normativo di un socio privato con esperienza di gestione industriale;
2. applicazione del Know How del socio privato nella gestione della società;
3. apporto di capitale privato con minor impegno finanziario per l'Amministrazione.

B) Weakness (Punti di debolezza)

Sono costituiti sinteticamente in:

1. assenza di sinergie operative e di economie di scopo con altre società pubbliche come AQP;
2. maggiore macchinosità delle strutture di controllo e verifica rispetto al modello in house;
3. impossibilità di applicare appieno i modelli amministrativi e gestionali delle società private;
4. maggiori costi derivanti dalla necessità di prevedere utili di impresa.

C) Opportunities (Opportunità)

Risiedono sinteticamente in:

1. per i cittadini nella possibilità di identificarsi nel soggetto gestore riconoscendolo come una “buona entità” che genera valore;
2. nella possibilità di un maggiore controllo sulla qualità dei servizi rispetto ad un appalto esterno;
3. nella possibilità di generare utili a vantaggio anche dell’Amministrazione.

D) Threat (Minacce)

Sono elencabili sinteticamente in:

1. possibilità di fallimento del socio privato;
2. rischi di una gestione aziendale inefficiente foriera di maggiori costi;
3. possibile contenzioso tra socio privato e socio pubblico.

3) Gestione con appalto esterno

A) Strength (Punti di forza)

Risiedono sinteticamente in:

1. presenza di elevate professionalità e competenze nel settore specifico;
2. applicazione del Know How del privato nella gestione della società;
3. responsabilità operativa totalmente a carico del soggetto esterno;
4. obbligo di ribasso sul prezzo a base d’asta.

B) Weakness (Punti di debolezza)

Sono costituiti sinteticamente in:

1. macchinosa attività di controllo e verifica;
2. assenza di sinergie operative e di economie di scopo con altre società pubbliche come AQP;
3. maggiori costi derivanti dalla necessità di dover generare utili di impresa.

C) Opportunities (Opportunità)

Risiedono sinteticamente in:

1. possibilità di maggior controllo sull’esecuzione del contratto attraverso la previsione di penali;

D) Threat (Minacce)

Sono elencabili sinteticamente in:

1. possibilità di fallimento dell’operatore privato;

2. rischi di un'inefficiente gestione aziendale foriera di maggiori costi;
3. possibile contenzioso tra operatore privato ed Amministrazione.

Le risultanze delle analisi effettuate e la scelta del metodo di gestione

Individuati i punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce insite in ciascuna delle possibilità gestionali vengono attribuiti i valori secondo il range di seguito individuato

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

Nell'analisi S.W.A.T. effettuata le tre soluzioni gestionali evidenziano i seguenti risultati:

1.Strength (punti di forza)

- In house punti 3
- Società mista punti 2
- Affidamento a terzi punti 1

Le tre soluzioni gestionali evidenziano una netta preminenza del valore intrinseco dei punti di forza in favore dell'in house quale metodologia più capace di assicurare i controlli del servizio pubblico essenziale e garantire un immediato e tempestivo intervento pubblico ove si riscontrasse un comportamento gestionale deviato o, comunque, inefficiente in danno della popolazione servita.

Il ricorso all'affidamento in house consentirebbe, inoltre, di preservare i finanziamenti pubblici (che in termini temporali nell'affidamento con le altre due forme rischierebbero di essere persi) e di conseguenza una riduzione significativa delle tariffe di conferimento per l'utenza.

2 .Weakness (punti di debolezza)

- In house punti -1
- Società mista punti -2
- Affidamento a terzi punti-3

L'analisi comparata dei punti di debolezza evidenzia un risultato in termini di scelta basata sul rapporto costi/benefici assai favorevole nei confronti della soluzione "pubblica", risultando soluzione di maggior tutela

della collettività “rischiare” con il soggetto sotto controllo, piuttosto che affidando ad una società mista o a un privato, le cui azioni sono mosse nella esclusiva logica del profitto

3 .Opportunities (opportunità)

- In house punti 3
- Società mista punti 2
- Affidamento a terzi punti 1

In ordine alle Opportunità, la prevalenza del sistema pubblico è di tutta evidenza rispetto alle altre due modalità di gestione, potendo rispondere in maniera sinergica unitamente ai soci pubblici alle esigenze del territorio e dell’utenza

4 . Threat (minacce)

- In house punti -1
- Società mista punti -2
- Affidamento a terzi punti -3

L’analisi delle potenziali minacce evidenzia un risultato in termini di scelta basata sul rapporto costi/benefici assai favorevole nei confronti della soluzione “pubblica”, risultando garanzia di continuità del servizio offerto rispetto a fattori esogeni, quali potenziale fallimento societario e/o possibili contenziosi con l’Amministrazione.

Dalla lettura dei suddetti valori emerge come il modello dell’affidamento in house a New ASECO rappresenta tra le diverse soluzioni quella più vantaggiosa (maggiori opportunità e punti di forza, minori punti di debolezza). Al contempo i potenziali elementi di debolezza e di minaccia riscontrati possono essere efficacemente gestiti attraverso idonei meccanismi statutari e pattizi di monitoraggio e controllo da parte dell’Agenzia, nell’esercizio del controllo analogo, nell’esecuzione dei servizi affidati e nell’assunzione delle decisioni più significative che riguardano lo svolgimento delle attività e il funzionamento della Società.

8. Considerazioni conseguenti

Dall’analisi condotta emerge quindi che tra i diversi modelli possibili, quello complessivamente più vantaggioso (maggiori opportunità e punti di forza, minori punti di debolezza) è rappresentato dal modello *in house* da attuarsi a seguito dell’Operazione, al fine di affidare a NewCO le attività di realizzazione e gestione di impianti di trattamento, recupero, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti urbani nonché di trattamento dei fanghi.

Anche le risultanze dell’analisi economico-finanziaria e tecnica condotta nei paragrafi precedenti dimostrano, conformemente a quanto richiesto dalla giurisprudenza in materia (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 42/2016 e 1900/2016; TAR Lombardia, Milano, Sez. IV. Sentenza n. 694/2017; TAR Liguria, sentenza n. 684/2020), come il previsto affidamento in house a New ASECO sia maggiormente idoneo -

rispetto alla descritta situazione attuale di frammentazione in cui gli scarsi impianti esistenti sono nella titolarità di operatori privati - a conseguire performance economiche e finanziarie nonché sinergie di scopo ed efficienze operative idonee a raggiungere gli obiettivi qualitativi e quantitativi oggetto degli Indirizzi della Regione Puglia, garantendo una significativa riduzione delle tariffe per l'utenza e al contempo un incremento della qualità del servizio complessivamente fornito ai cittadini Pugliesi, in coerenza con i principi di efficacia, efficienza, economicità dell'azione amministrativa.

Nella stessa ottica assume particolare rilievo l'idoneità della soluzione in esame a conseguire gli obiettivi strategici indicati dalla Giunta Regionale in materia di universalità e socialità del servizio e gli ulteriori benefici per la collettività esaminati, in coerenza con l'art. 192 Codice nonché in materia di ambiente e di gestione del ciclo dei rifiuti, in conformità al disposto dell'art. 199, comma 3, lett. g), del D.lgs. n. 152/2006. Con riguardo a tale ultimo profilo, ci si riferisce, in particolare, a:

- l'obiettivo dell'autosufficienza prescritto anche esso dall'art. 199 del D.lgs. n. 152/2006 che risulta strettamente connesso ai temi dell'economicità della gestione ma che, al contempo, permette di perseguire anche finalità di riduzione dell'impatto ambientale delle attività tese alla gestione/smaltimento dei rifiuti prodotti nel territorio Regionale;
- l'obiettivo della prossimità per lo smaltimento e di recupero dei rifiuti speciali;
- i principi in materia di gerarchia dei rifiuti e di economia circolare, in conformità a quanto statuito anche dalla Comunicazione COM(2015) 614 al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare".

Tale soluzione consente, inoltre, di dare vita ad una strategia di stabile collaborazione fra l'Agenzia e AQP, in coerenza con gli indirizzi regionali, in un'ottica di messa a fattor comune del patrimonio di know-how di settore maturato dai due soggetti, coerentemente con l'obiettivo di porre in essere "le azioni di sistema" richieste dagli strumenti di pianificazione regionale dei rifiuti.

Sotto un diverso profilo, il previsto affidamento in house a New ASECO permette di favorire la differenziazione dei mercati disponibili sul territorio regionale, senza tuttavia determinare una saturazione dell'offerta, con conseguenti vantaggi per la concorrenza e i cittadini.

La convenienza economica dell'Operazione risulta assicurata anche dal fatto che l'acquisizione della partecipazione da parte dell'Agenzia avverrà ad un prezzo quantificato sulla base del valore del patrimonio netto di ASECO, a valle di una puntuale attività di due diligence economico-contabile della Società.