



Città di Segrate

COMUNE DI SEGRATE

(Città Metropolitana di Milano)

**Redazione Atti gara d'appalto per l'affidamento del
Servizi di Igiene Ambienta e servizi collaterali**

**RELAZIONE DI VALUTAZIONE
DELLA SUDDIVISIONE IN LOTTI**



Città di Segrate

1. Premessa

La presente relazione è stata redatta dall'Amministrazione Comunale al fine di valutare l'opportunità o meno di prevedere una suddivisione in lotti del previsto affidamento del servizio di Igiene Urbana e Servizi collaterali nel contesto del territorio del Comune di Segrate.

2. Perimetro dell'Affidamento

Oggetto dell'affidamento è la gestione dei servizi di raccolta rifiuti, igiene urbana e gestione in genere dei rifiuti urbani, da intendersi inquadrati all'interno del complesso della gestione integrata dei rifiuti definita dall'art. 183, c. 1, lett. II) del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.

I servizi affidati comprendono in particolare le seguenti attività, dettagliate nelle relative modalità e quantità nel Capitolato Speciale d'Appalto (CSA), relativi allegati inclusi:

- Raccolta differenziata domiciliare e trasporti dei rifiuti urbani prodotti dalle utenze domestiche e non domestiche;
- Monitoraggio dei conferimenti;
- Raccolta a domicilio dei rifiuti ingombranti e dei RAEE;
- Raccolta degli sfalci vegetali;
- Raccolta dei farmaci scaduti o inutilizzati e delle pile esauste;
- Progetto Ecocorti (raccolta domiciliare a chiamata di Olii vegetali esausti, Pile esauste, Farmaci scaduti e Lampadine, presso condomini o super condomini);
- Raccolta differenziata, pulizia e lavaggio delle aree mercatali;
- Raccolta differenziata e pulizia presso eventi, sagre e manifestazioni, previa fornitura dei contenitori necessari;
- Raccolta di rifiuti tessili e da abbigliamento tramite cassonetti stradali;
- Raccolta differenziata presso il cimitero;
- Raccolta rifiuti abbandonati,
- Supporto all'auto-compostaggio, con fornitura e distribuzione compostiere domestiche;
- Trasporto agli impianti;
- Trattamenti dei rifiuti urbani presso gli impianti finali di recupero, ad esclusione della frazione indifferenziata e organica di cucine e mense;
- Rimozione dei rifiuti abbandonati e piccole carcasse animali;
- Servizi di spazzamento manuale e meccanizzato, gestione dei cestini, pulizia delle caditoie stradali e bocche lupoie;
- Pulizia straordinaria delle caditoie stradali;
- Pulizia delle aree a verde pubblico, raccolta delle foglie, rimozione dei rifiuti dagli spazi erbosi, dalle siepi, dai giardini e dai parchi pubblici e privati ad uso pubblico;
- Diserbo meccanico e chimico delle superfici pavimentate;
- Cancellazioni scritte murali su stabili comunali;



Città di Segrate

- Pulizia di pronto-intervento in caso di incidente stradale;
- Lavaggio cassonetti di proprietà comunale;
- Campagne di informazione, formazione degli utenti e di prevenzione dei rifiuti;
- Fornitura di sacchi per i cestini stradali e di sacchetti biodegradabili e compostabili per la raccolta della frazione organica;
- Fornitura delle attrezzature durevoli di raccolta (mastelli, carrellati, ecc.);
- Fornitura di cassonetti stradali per la raccolta di rifiuti tessili e da abbigliamento;
- Fornitura di cestini stradali;
- Fornitura di cassoni scarrabili da posizionare presso il Centro di Raccolta Differenziata Comunale;
- Gestione completa del Centro di Raccolta Differenziata Comunale;
- Tracciabilità, rendicontazione e reportistica sul servizio, fornendo in particolare i dati necessari a supportare il Comune per la stesura e la compilazione delle comunicazioni annuali agli Enti competenti: del MUD (Modello Unico Dichiarazione ambientale) e della Statistica Provinciale Rifiuti (ORSO), nonché del Piano Finanziario dei Rifiuti;
- Gestione del sito web e del numero verde, attivo per almeno 55 (cinquantacinque) ore alla settimana, dal lunedì al sabato compreso, a disposizione dell'utente per segnalazioni.

3. Specifici riferimenti normativi in materia di affidamento del servizio rifiuti

In materia di affidamento del servizio rifiuti, appare di interesse richiamare l'art. 200 del D.Lgs. 152/2006, rubricato "Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani" che prevede quanto segue:

"1. La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati Ato, delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o), e secondo i seguenti criteri:

- a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico amministrative;
- c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'Ato;
- d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
- e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;
- f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi Ato si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.

"Le Regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli ambiti territoriali ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195."

In relazione al riferimento alla "gestione integrata dei rifiuti urbani" di cui al citato articolo, si richiamano inoltre le seguenti definizioni riportate nell'art. 183 c. 1 del medesimo decreto:



Città di Segrate

“n) «gestione dei rifiuti»: la raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita, e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediari. Non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, selezione e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici o vulcanici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati;...

l) «gestione integrata dei rifiuti»: il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade come definita alla lettera oo), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti”.

Da quanto sopra si desume l'orientamento del legislatore nazionale verso un'integrazione della gestione dei rifiuti:

- in senso orizzontale, o geografico, cioè tra aree territoriali contigue, considerato il riferimento ad ambiti territoriali ottimali;
- in senso verticale, o per fasi della filiera, cioè tra la fase della raccolta e quelle, a valle, del recupero e dello smaltimento, considerato il riferimento al servizio di gestione “integrata” dei rifiuti.

In relazione al contesto lombardo, si segnala che la Regione Lombardia ha adottato un modello alternativo o in deroga a quello degli Ambiti Territoriali Ottimali, prevedendo che siano i Comuni ad organizzare la gestione dei rifiuti urbani e ad affidare il relativo servizio, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla programmazione regionale e dalle linee guida regionali.

Il Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) vigente, approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 6804 del 23 maggio 2022, ha confermato la suddetta scelta in linea con il citato art. 200 c. 7 del D.Lgs. 152/2006 (si veda cap. 4.5.1 della Relazione di Piano).

Il medesimo PRGR si pone comunque l'obiettivo di promuovere accordi territoriali per favorire le aggregazioni dei Comuni nell'erogazione dei servizi (si veda cap. 14.6 della Relazione di Piano).

4. Indicazioni derivanti dalla regolazione del settore ARERA

La Legge 205/2107 (legge di stabilità 2018) ha istituito l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente — ARERA che sostituisce assorbendola, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico. Con questo provvedimento, sono state attribuite ad ARERA competenze di regolazione e controllo sul ciclo dei rifiuti urbani. In tal modo il legislatore ha voluto garantire per il ciclo integrato dei rifiuti un assetto regolatorio centralizzato, imperniato sulla presenza di un'amministrazione tecnica indipendente, con consolidata esperienza in altri settori.

Lo scopo della implementazione in capo alla suddetta Authority anche di compiti in materia di rifiuti è quello di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti urbani, anche differenziati, garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché 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 dalle stesse procedure.



Città di Segrate

Per quanto riguarda gli aspetti correlati alle presenti valutazioni, si segnala che il “Quadro strategico 2022-2025”, approvato da ARERA con Delibera 13 gennaio 2022, 2/2022/A, individua, tra le altre, la seguente linea di intervento:

“Rafforzamento, anche nel settore dei rifiuti, di meccanismi volti a promuovere l’aggregazione di operatori di dimensioni meno efficienti, al fine di superare l’attuale frammentazione gestionale e favorire l’implementazione di sistemi gestionali organizzati su scale territoriali efficienti, a livello di ambito.”

Quanto sopra con riferimento alla cosiddetta già citata “integrazione orizzontale” della gestione dei rifiuti.

Con riferimento invece alla cosiddetta “integrazione verticale”, si sottolinea come parte rilevante della regolazione ARERA sia chiaramente orientata ad una industrializzazione del sistema di gestione dei rifiuti nazionale e a una integrazione anche, per l’appunto, in senso verticale della suddetta gestione.

Si consideri al riguardo il seguente commento estratto dal report “MTR-2 e tariffe al cancello degli impianti: un cambio di passo – Rifiuti n. 186, Luglio 2021” del Laboratorio Ref Ricerche:

“Le evidenze riscontrate da ARERA in fase di istruttoria sono alla base della scelta del regolatore di optare per l’adozione di una matrice di schemi regolatori, distinti in base al grado di integrazione verticale della filiera, della tipologia impiantistica e degli assetti di mercato.

Nel nostro Paese, infatti, coesistono diversi assetti di governance e di mercato nella gestione dei rifiuti, coerenti con quanto stabilito dal nostro ordinamento. L’art. 183 comma 1, lett. II), del TUA, identifica la “gestione integrata” come “il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade come definita alla lettera oo), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti”, mentre l’art. 25, comma 4 della Legge 24 marzo 2012, n. 27, la declina in due forme:

la gestione ed erogazione del servizio, che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;

la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l’avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all’interno dell’ATO.

Ne consegue che la “gestione integrata” può assumere due configurazioni: una long (lettera a), caratterizzata da affidamenti del servizio che ricomprendono sia le fasi a monte sia a valle della filiera, e una short, che ricomprende le fasi a monte (raccolta, trasporto, commercializzazione) e si ferma all’avvio a smaltimento/recupero.

Se ai sensi dell’art. 183, comma 1, del D.Lgs. 152/06, la gestione integrata è definibile come gestione ottimizzata, coordinata o organizzata su base di ambito territoriale ottimale da parte degli Enti d’ambito, in questo caso ARERA, ha voluto identificare anche un modello di integrazione industriale, corrispondente alla versione long pocanzi illustrata, che è anche quello al quale, con ogni probabilità, sono affidati gli auspici di infrastrutturazione delle aree del Paese ancora deficitarie.

L’integrazione verticale e industriale del servizio è infatti nella view di ARERA il modello di riferimento in grado di assicurare la chiusura dei divari impiantistici, come del resto la stessa ARERA aveva avuto modo di manifestare sin dal primo DCO 351/2019/R/rif, nell’ambito del primo metodo tariffario rifiuti (MTR). Un disegno regolatorio che trova negli orientamenti per il secondo periodo regolatorio un completamento, giungendo pienamente ad abbracciare forme di regolazione asimmetrica, coerenti con i diversi assetti organizzativi del servizio, differenti scelte di pianificazione e conseguenti assetti mercato.”

In coerenza con le considerazioni di cui sopra, ARERA ha proceduto, nel contesto del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) approvato con propria Delibera 3 agosto 2021 n. 363/2021/R/Rif, alla definizione di modalità diversificate di regolazione delle tariffe al cancello degli impianti, distinguendo in particolare tra impianti “integrati”, “minimi” e “aggiuntivi”.

Quanto sopra con riferimento, si precisa, alle seguenti filiere di gestione dei rifiuti urbani:

- compostaggio/digestione anaerobica;



Città di Segrate

- incenerimento con recupero di energia;
- discarica/incenerimento senza recupero di energia;

andando quindi a regolare, in tal modo, in particolare il conferimento agli impianti dei rifiuti indifferenziati residui e della frazione organica.

Senza entrare, nel dettaglio della suddetta regolazione tariffaria (rinviando in merito alla lettura della citata Delibera e del suo relativo allegato), per quanto di interesse per le presenti valutazioni, si vuole qui mettere in evidenza che, in sintesi:

- nel caso di impianti integrati, la relativa regolazione tariffaria rientra nel perimetro di applicazione del MTR-2 al complesso del servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- nel caso di impianti minimi, si applicano le specifiche disposizioni di regolazione tariffaria di cui al Titolo VI del MTR-2;
- nel caso di impianti aggiuntivi, non si applica alcuna regolazione tariffaria.

L'individuazione degli impianti di chiusura del ciclo minimi avviene sulla base dei criteri indicati dal Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) di cui al D.M. 24 giugno 2022, n. 257.

Il PNGR prevede in particolare, al riguardo, che:

“gli impianti di chiusura del ciclo “minimi” sono individuati (in base alle risultanze del monitoraggio svolto dalle Regioni e dalle Province autonome in merito all’organizzazione territoriale, all’analisi e all’evoluzione prevista dei flussi, nonché a valutazioni sull’efficienza, efficacia ed economicità dei sistemi di gestione) qualora risultino operare, offrendo la propria capacità di trattamento, in un mercato caratterizzato da rigidità strutturali, nella misura di un ampio e stabile eccesso di domanda a fronte di un limitato numero di operatori presenti, avendo eventualmente capacità di trattamento già impegnata da flussi garantiti dagli strumenti di programmazione, o da altri atti amministrativi, o, comunque, essendo individuati come tali in sede di programmazione.”

Viste le competenze assegnate alle Regioni in materia di individuazione di impianti minimi, si segnala che la Regione Lombardia, nel già citato PRGR 2022, ha previsto all’art. 13bis delle Norme Tecniche di Attuazione che:

“La classificazione degli impianti come “aggiuntivi” o “minimi” secondo la delibera Arera 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF è quella di cui alla d.g.r. n. 5777 del 21/12/2021 e può essere modificata ed aggiornata con delibere di Giunta anche a valle di eventuali successive modifiche e integrazioni del provvedimento di ARERA.”

La richiamata D.G.R. n. XI/5777 del 21/12/2021 “Attuazione della delibera di ARERA n. 363/2021/R/Rif con la classificazione degli impianti e obblighi informativi” aveva al riguardo specificato, tra l’altro, quanto segue:

“Considerato quindi che:

- *non ci si trova in condizioni di mercato con rigidità strutturali, come definito dalla deliberazione citata, né per l’intera filiera dei rifiuti urbani, né per la FORSU in particolare;*

Ritenuto quindi che non ci siano i presupposti per individuare “impianti minimi” in Lombardia e che quindi sono da ritenersi tutti “aggiuntivi”, fatto salvo quelli classificati come “integrati”;

Delibera di definire tutti gli impianti di chiusura del ciclo lombardi quali impianti “aggiuntivi”, fatto salvo quelli classificati come “integrati”, non essendoci i presupposti per individuare “impianti minimi” in Lombardia.”

5. Valutazioni in merito alla suddivisione in lotti territoriali o integrazione orizzontale

Con riferimento all’eventuale suddivisione in lotti funzionali del servizio in oggetto, intesi quali riferiti a diversi segmenti di attività lungo la filiera della gestione dei rifiuti urbani, si ritiene che le motivazioni di



Città di Segrate

seguito espone e rappresenta in modo solido l'opportunità, con riferimento allo specifico contesto del Comune di Segrate, di prevedere una integrazione verticale, con quindi un unico lotto funzionale di affidamento, che comprenda sia l'effettuazione operativa di tutti i servizi sul territorio (di raccolta, spazzamento e igiene urbana in genere) sia la titolarità del conferimento e gestione a destino dei rifiuti (attività di recupero o smaltimento, da effettuarsi direttamente a cura del Gestore affidatario o anche tramite soggetti terzi dallo stesso incaricati nel rispetto delle norme in materia).

- Economie di scala

Anche per quanto riguarda la suddivisione in lotti funzionali, appare evidente che l'unitarietà del servizio sia foriera di ottimizzazioni di gestione e logistica organizzativa, con chiare ripercussioni sull'economia dell'appalto. Anche in questo caso si ritiene che abbia fondamento il risultato delle citate analisi che parametrano il risparmio ottenuto in funzione dell'aumento della dimensione globale del servizio di gestione dei rifiuti.

- Complessità gestionale per l'Amministrazione Comunale

Il collegamento funzionale fra il servizio di raccolta, spazzamento e igiene urbana ed il servizio di recupero e smaltimento implica una gestione uniforme, garantita dalla presenza di un gestore unico.

Nell'ipotesi di più gestori, data l'interconnessione fra i servizi considerati, la gestione si rivelerebbe decisamente meno agevole, con possibili ricadute in termini di qualità del servizio offerto alla cittadinanza.

In tal modo, inoltre, l'Amministrazione Comunale evita un notevole impegno addizionale in fase di gara e, soprattutto, di gestione dei contratti nel dover dirimere le inevitabili controversie che sorgono tra gestore della raccolta e gestore/i degli impianti di recupero e smaltimento.

Non essendoci un capo commessa, il ruolo verrebbe immediatamente assunto dall'Amministrazione Comunale, che dovrebbe regolare ed ottimizzare le relazioni organizzative tra società private. Per fare un esempio pratico, qualsiasi modifica del servizio che implichi il supporto della logistica (es.: aumento delle frequenze di "svuotamento" del centro di raccolta per estendere l'orario di apertura) implicherebbe un accordo tra il gestore dei servizi di raccolta (che gestisce anche il centro di raccolta) e il/i gestore/i degli impianti che smaltiscono i rifiuti raccolti. Accordo che andrebbe orchestrato dall'Amministrazione Comunale, contemperando gli interessi (talvolta contrapposti) dei due (o più) operatori coinvolti.

- Stabilità del corrispettivo contrattuale

Nel rispetto della regolazione contrattuale definita a base di gara e delle specifiche di cui alle indicazioni di ARERA in merito, l'affidamento del servizio integrato verticalmente in unico lotto consente di perseguire, per l'Amministrazione Comunale e per i cittadini, una maggior stabilità del costo nel tempo, sull'orizzonte temporale di affidamento del servizio.

Ciò in quanto il costo associato alla cessione onerosa dei rifiuti a destino, come peraltro il ricavo per i rifiuti valorizzabili, risulta incluso nel canone contrattuale, che è soggetto, nel suo complesso, alla menzionata regolazione contrattuale anche per quanto riguarda le sue possibili variazioni.

- Gestione integrata quale incentivo alla massimizzazione della raccolta differenziata e dell'effettivo riciclo/recupero

La previsione di un affidamento unitario, che inglobi nel relativo corrispettivo contrattuale sia i costi sia i possibili ricavi associati alla cessione dei rifiuti a destino o all'effettuazione diretta delle relative operazioni di recupero o smaltimento, costituisce un forte stimolo al Gestore a efficientare percorsi di chiusura del ciclo che privilegino l'effettivo avvio a riciclo/recupero in contrapposizione allo smaltimento.

Questo in considerazione del bilancio economico tra costi e ricavi favorevole per i rifiuti differenziati rispetto al flusso dei rifiuti indifferenziati.



Città di Segrate

Quanto sopra conferma quindi che il Gestore sarà anche economicamente incentivato a raggiungere performance di raccolta differenziata particolarmente spinte, migliorative rispetto a quelle già comunque elevate previste nel progetto a base di gara.

Tale considerazione, che riguarda i flussi di rifiuti intercettati dalla raccolta differenziata in termini ponderali (tonnellate raccolte), risulta ancor più accentuata se la si collega al tema della qualità dei flussi differenziati: garantire elevati standard di qualità dei flussi differenziati raccolti (con ridotta presenza di impurezze) consentirà infatti al Gestore di conseguire una maggior valorizzazione in fase di cessione, con conseguenti maggiori ricavi.

In tal senso, si rimarca quindi come obiettivi di efficientamento economico del gestore e obiettivi di sostenibilità ambientale del sistema complessivo vadano opportunamente di pari passo, nel contesto di un affidamento integrato verticalmente.

6. Considerazioni di sintesi

L'analisi del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento mostra come la suddivisione in lotti dell'appalto è solo tendenzialmente obbligatoria, potendo essere disattesa previa adeguata motivazione da parte della stazione appaltante. Si tratta, in sostanza, di un principio generale adattabile alle peculiarità del caso di specie e derogabile attraverso una decisione che deve essere adeguatamente motivata.

La scelta di non frazionare l'appalto in lotti rientra dunque nella sfera discrezionale della stazione appaltante, ed è sindacabile dal giudice amministrativo solo sotto il profilo della logicità, ragionevolezza, proporzionalità, adeguatezza dell'istruttoria.

Inoltre, la specifica regolazione di settore, con riferimento in particolare all'azione in materia portata avanti da ARERA, appare chiaramente orientata a un processo di efficientamento perseguibile attraverso l'industrializzazione e l'integrazione, anche in senso verticale, dei diversi segmenti di attività.

Si consideri al riguardo che l'impostazione data da ARERA alla regolazione delle tariffe degli impianti, abbinata alle valutazioni effettuate dalla Regione Lombardia che hanno escluso la qualifica di impianti regionali come "minimi", fa sì che gli impianti delle filiere del rifiuto indifferenziato residuo e della frazione organica siano soggetti a effettiva regolazione solo se "integrati", essendo altrimenti qualificati come "aggiuntivi" e quindi svincolati dai meccanismi definiti da ARERA.

Nel contesto normativo, giurisprudenziale, regolatorio di cui sopra, alla luce delle valutazioni formulate nella presente relazione in merito alla suddivisione in lotti dell'affidamento piuttosto che all'integrazione orizzontale (territoriale) e funzionale (verticale) in lotto unico, **l'Amministrazione Comunale ritiene che la formula del lotto unico per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti offra le maggiori garanzie e opportunità, per la stessa Amministrazione e per i cittadini dalla stessa rappresentati, in termini di qualità, efficacia, efficienza ed economicità del servizio.**

Quanto sopra comunque nella piena salvaguardia del principio di concorrenza e di possibilità di partecipazione da parte degli operatori del settore.

**Funzionario Responsabile
Ufficio Ambiente ed Ecologia
D.ssa Lidia Cioffari**