

Relazione ai sensi dell' articolo 34, comma 13, del decreto legge 179/2012

PREMESSA

Il d.l. 18/10/2012, n. 179, recante " Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 - In vigore dal 20 ottobre 2012), **all'art. 34, comma 13** prevede che per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da' conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

Si deve, anzitutto, osservare che la nozione di servizio pubblico locale corrisponde a quella comunitaria di servizio di interesse generale che ricomprende tutte le attività immediatamente rivolte agli utenti ma anche quelle che rispondono finalisticamente ai bisogni collettivi della società (cfr. art. 106, par. 2 TFUE, art. 14 TFUE).

La giurisprudenza ha precisato che sono da considerare servizi pubblici tutti quelli di cui i cittadini usufruiscono uti singuli e come componenti della collettività, purché rivolti alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali (Cons. St., sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7345).

Il "servizio pubblico" può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), il quale la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il "servizio universale" può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

La nozione interna di "servizio pubblico locale" a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (*ex multis*, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea deve essere considerata corrispondente a quella comunitaria di "servizio di interesse generale", ove limitata all'ambito locale, come riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 272 del 2004 (e ribadito con sent. Corte cost. n. 325/2010).

I "servizi di interesse generale" sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio (Commissione Europea, *I servizi d'interesse generale in Europa* [COM(96)443]).

La presente relazione è finalizzata ad illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento al previsto affidamento ad AEMME Linea Ambiente Srl, secondo il criterio dell'in house providing, del servizio di igiene urbana nel Comune di Magnago.

Tale illustrazione, peraltro, non può prescindere, nel quadro di una corretta ponderazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti, da un preliminare richiamo alla recente aggregazione sovracomunale realizzata anche dal Comune di Magnago, ed a quelli che ne hanno costituito gli scenari strategici di fondo, gli obiettivi perseguiti ed i benefici ottenuti.

IGIENE URBANA: Servizio di Raccolta Rifiuti

L'AGGREGAZIONE IN AEMME LINEA AMBIENTE E GLI OBIETTIVI STRATEGICI

L'Amministrazione Comunale di Magnago detiene una partecipazione nella società AMGA Legnano S.p.A. (nel seguito "**AMGA**") il cui capitale sociale è interamente e direttamente posseduto da soci pubblici e risulta così suddiviso:

| Soci | Quote di partecipazione |
|-------------------------|-------------------------|
| Comune di Legnano | 65,30% |
| Comune di Parabiago | 17,54% |
| Comune di Canegrate | 7,51% |
| Comune di Villa Cortese | 5,13% |
| Comune di Arconate | 4,33% |
| Comune di Buscate | 0,13% |
| Comune di Magnago | 0,06% |

In particolare, il Gruppo AMGA svolge l'attività inerente i servizi di igiene urbana tramite la società AEMME, società che deriva dall'aggregazione dei rami d'azienda di ASM Magenta Srl (nel seguito "**ASM**"), società partecipata dal Comune di Magenta più altri Enti Locali (Comune di Magenta 61,93%, Comune di Boffalora Sopra Ticino 8,96%, Comune di Marcallo con Casone 5,31%, Comune di Corbetta 0,27%, Comune di Ossona 3,21%, Comune di Robecco Sul Naviglio 6,14%, Comune di Santo Stefano Ticino 3,94%, Comune di Mesero 7,22%, Comune di Bernate Ticino 3,02%) , ed AMGA;

Tale aggregazione era stata preventivamente approvata dal Comune di Magnago mediante specifico atto di indirizzo (**deliberazione di Consiglio Comunale n. 41 del 09/11/2006**), ed è stata concretizzata giuridicamente con un atto di conferimento dei rami d'azienda afferenti il servizio igiene urbana da parte di AMGA ed ASM nei confronti di AEMME (atto a rogito Notaio Carla Fresca Fantoni rep. 28.171, racc. n. 19216 del 28.1.2010);

Il relativo contratto di servizio in essere con il Comune di Magnago è dunque proseguito, ai sensi di legge, senza soluzione di continuità rispetto all'affidamento a suo tempo operato in favore di AMGA, ed avrà naturale scadenza il prossimo 30/06/2015;

Peraltro, l'aggregazione (denominata convenzionalmente "**Progetto AEMME**"), che ha coinvolto ASM, AMGA e la società del Comune di Abbiategrasso, AMAGA Spa, **ha interessato non solo il servizio di igiene urbana**, ma anche l'attività di vendita del gas (con la costituzione di AEMME Linea Energie SpA) e di distribuzione del gas (con la costituzione di AEMME Linea Distribuzione Srl).

Il progetto di aggregazione (il "**progetto**") è stato supportato da uno studio economico finanziario di primario Advisor, *PriceWaterhouseCoopers Corporate Finance*, che ha effettuato:

- un'analisi delle possibili strutture societarie alternative per la realizzazione del progetto, in coerenza con gli obiettivi strategici ivi descritti, e formulazione di un'ipotesi di struttura dell'aggregazione;
- un'analisi della sostenibilità economico finanziaria del progetto;

c) un'analisi dell'impatto delle sinergie ottenibili mediante il progetto.

Si è trattato, quindi, di **un'ampia forma di integrazione di soggetti pubblici omogenei, non limitata al solo servizio di igiene urbana**, che ha dato vita ad un "gruppo" pubblico locale ad oggi inscindibilmente interconnesso e fortemente radicato nel territorio.

Tale operazione di concentrazione ha consentito di mantenere il valore di AMAGA, AMGA ed ASM, nonché di generare ulteriori benefici economici ed industriali per le Società stesse e per le Società di nuova costituzione in virtù delle sinergie e delle economie di scala scaturenti dall'operazione, mantenendo nel contempo in sede locale il governo dei servizi sui rispettivi territori attualmente presidiati.

A far data dal 1° marzo 2010, pertanto, AEMME è subentrata in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi relativi allo svolgimento del servizio di Igiene Ambientale originariamente in capo ad AMGA ed ASM, ivi inclusi i contratti di servizio in essere con gli Enti Locali (Det. n. 102 del 08/03/2010).

Pertanto, ad oggi l'Amministrazione Comunale di Magnago è azionista, oltre che di AMGA (e, per il tramite della stessa, anche di AEMME), anche di un esteso gruppo pubblico che fornisce in maniera integrata e sinergica al territorio Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica.

LE RAGIONI SPECIFICHE DELL'AFFIDAMENTO

Oltre alle ragioni sopra illustrate, anche motivazioni di carattere specifico depongono per il proseguimento dell'affidamento, secondo il modello in house, ad AEMME Linea Ambiente nel Comune di Magnago .

Ed infatti, il Comune di Magnago, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene che l'affidamento in house rappresenti comunque la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa, per le ragioni specifiche che nel seguito si illustrano.

Gli obiettivi principali perseguiti dal D.Lgs. 3.4.2006 n. 152 (Codice dell'Ambiente) sono stati il raggiungimento di un elevato livello di protezione dell'ambiente e la tutela della salute delle persone. A tal fine esso ha inteso regolare non solo la fase di smaltimento, che nella normativa precedente al Decreto Ronchi (n. 22/97) aveva un ruolo centrale, ma l'intero processo di gestione dei rifiuti. Sul piano gestionale, invece, dopo aver definito le competenze di Stato, regioni e province, ha posto nuove regole per la realizzazione e gestione degli impianti, introducendo il concetto di Ambito Territoriale Ottimale (ATO) con l'affidamento del servizio mediante le modalità (oggi) disciplinate dal diritto comunitario. La normativa ha infine previsto l'istituzione dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (ONR).

L'art. 3 bis del decreto legge n. 138/2011 e le discipline di settore (che, per quanto attiene al servizio di igiene ambientale, sono rappresentate dal D.Lgs 152/2006 e dalla Legge Regionale 12 dicembre 2003, N. 26, recante "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale") dispongono la gestione dei servizi per Ambiti Ottimali.

Peraltro, la **Regione Lombardia**, ai sensi dell'art. 200, comma 7, del D.Lgs n. 152/2006, **ha optato per un modello organizzativo della gestione dei rifiuti che non prevede l'istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali**: spetta dunque ai singoli Enti Locali provvedere all'affidamento – in esclusiva – del relativo servizio sul proprio territorio, nel rispetto delle disposizioni pianificatorie regionali e provinciali.

In tale contesto, anche alla luce delle recenti normative introdotte dal Governo in materia di gestione associata delle funzioni comunali, in Lombardia l'aggregazione di più soggetti (ai

menzionati fini di maggiore economicità ed efficienza del servizio) è comunque realizzabile mediante l'autonoma iniziativa degli Enti Locali che, nel caso che ci occupa, hanno già adottato tale opzione tramite l'aggregazione AEMME che, avendo natura societaria, ha tra l'altro natura elastica ed aperta all'ingresso, in qualunque momento, di ulteriori Amministrazioni.

LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

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

Il ciclo integrato dei rifiuti può essere effettuato con la raccolta "a cassonetti", mediante contenitori per il deposito dei rifiuti da parte degli utenti, poi svuotati periodicamente dal gestore, e "a sacchetti" o "porta a porta", attraverso il ritiro dei rifiuti di casa in casa con una frequenza prestabilita.

La modalità prescelta è rilevante sia in termini di servizio erogato che di costi: il sistema di raccolta a sacchetti è più comodo per l'utente ma al tempo stesso è più costoso, perché prevede una raccolta più capillare e quindi un maggiore impiego di personale e mezzi.

La successiva fase di smaltimento dei rifiuti è piuttosto eterogenea.

Gli indirizzi dell'Unione Europea, recepiti in Italia dal Decreto Ronchi, affrontano la questione individuando azioni volte alla gestione integrata del problema.

Il primo livello di attenzione è rivolto alla necessità di minimizzare la produzione e la pericolosità dei rifiuti; una seconda area di intervento è invece relativa al **riutilizzo dei rifiuti** nelle varie forme possibili, dal recupero di materia (riciclo) **alla produzione energetica** (termovalorizzazione o compostaggio). La normativa stabilisce che, ai fini di una corretta gestione, tutti i soggetti debbano collaborare per favorire la riduzione dello smaltimento dei rifiuti in discarica.

Quest'ultima, come noto, non risolve il problema dello smaltimento, ma lo rimanda al futuro, poiché i residui dei rifiuti restano attivi per molti anni e, attraverso i naturali processi di decomposizione anaerobica, producono biogas e liquami. Attualmente si tratta della modalità di smaltimento prevalente in Italia (pari nel 2004 al 57% dei rifiuti totali, con punte prossime al 90% in certe zone del Paese). Per contenere queste emissioni nocive e limitare gli inconvenienti, le discariche moderne devono essere costruite secondo determinati standard igienici e riutilizzare i biogas prodotti come combustibile per la generazione di energia.

I termovalorizzatori, detti anche inceneritori con recupero energetico, sono impianti che utilizzano rifiuti come combustibile (CDR, ovvero combustibile derivato dai rifiuti) per produrre calore o energia. Si tratta quindi di vere e proprie centrali elettriche. In Italia, la produzione di energia elettrica tramite incenerimento dei rifiuti è stata assimilata a "fonte rinnovabile", alla stregua di quella idroelettrica, solare, eolica e geotermica, e quindi ha goduto di incentivi (tariffe c.d. CIP6) fino all'entrata in vigore della "Legge Finanziaria 2007". In Italia tale modalità di trattamento resta marginale, attorno al 9% dei rifiuti complessivi.

Il “**compostaggio**” tratta la frazione organica risultante dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani producendo il c.d. compost da utilizzare come fertilizzante. Si tratta di un processo di digestione aerobica delle frazioni organiche biodegradabili dei rifiuti attraverso il quale viene accelerato il processo che si realizza spontaneamente in natura.

Come si vedrà a breve, **in realtà tecnologicamente avanzate (è il caso di AEMME)**, è anche utilizzato per produrre energia elettrica.

È infine da valutare il grado di autonomia delle aziende rispetto allo smaltimento. Alcune società, integrate verticalmente in tutte le fasi del ciclo, possiedono impianti sufficienti a garantire il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti raccolti, altre non hanno impianti adatti e quindi devono ricorrere all'esterno, pagando il servizio prestato da terzi; infine, ve ne sono alcune che possiedono una capacità di smaltimento superiore alle proprie esigenze e pertanto possono offrirla al mercato traendone ricavi.

Da questo punto di vista, si rileva che il gruppo pubblico locale di cui fa parte AEMME ha progettato, per lo smaltimento dei rifiuti umidi, un avanzato impianto di compostaggio in grado di soddisfare le esigenze delle collettività interessate e di produrre energia da fonti rinnovabili.

Questo aspetto potrà una volta concretizzato rappresentare **uno dei fattori di competitività ed eccellenza che inducono all'affidamento del servizio ad AEMME.**

EVOLUZIONE DEI MODELLI IN USO PER LA RACCOLTA DEI RIFIUTI URBANI

Per quanto riguarda le modalità di raccolta dei rifiuti urbani il panorama nazionale risulta attualmente per lo più caratterizzato:

a) da un lato, soprattutto negli ultimi quindici anni, dall'adozione dei sistemi ad elevata meccanizzazione che sono stati adottati inizialmente nelle grandi aree urbane, per contenere il costo del personale impiegato nel servizio di raccolta dei RU indifferenziati grazie all'utilizzo di compattatori a presa laterale (CMPL);

b) dall'altro dalla diffusione sempre maggiore di sistemi di raccolta differenziata “integrate” secco-umido attraverso **la riorganizzazione della raccolta con l'eliminazione dei contenitori stradali** e la contestuale adozione della raccolta domiciliare per il residuo secco (con sacchi trasparenti) e della frazione umida (con specifici contenitori per ogni condominio) e delle principali frazioni recuperabili;

c) in ultimo dalla più recente adozione di **sistemi di raccolta differenziata “integrata”** caratterizzati dall'utilizzo di bidoni da 120-240-360 assegnati in comodato d'uso gratuito per la raccolta del rifiuto secco residuo in sostituzione delle precedenti raccolta con sacchi semitrasparenti. Tali contenitori, insieme a quelli utilizzati per l'umido, la carta ed il vetro, devono essere esposti solo nei giorni di raccolta.

Nelle aree metropolitane e urbane sono stati generalmente sviluppati sistemi di raccolta aggiuntivi basati sui cassonetti, mentre nelle aree urbane disperse (centri inferiori ai 50.000 abitanti) si sono maggiormente diffusi i sistemi integrati porta a porta e il conferimento nelle piattaforme e nei centri multimateriali anche se negli ultimi anni centri di grandi dimensioni hanno gradualmente abbandonato la raccolta con contenitori stradali per passare alla raccolta domiciliare ed alla rimozione dei contenitori stradali per il RU residuo.

Tali scelte derivano soprattutto dall'aumento dei costi di smaltimento che in alcuni casi sono diventati assai gravosi.

Le esperienze di applicazione del sistema integrato hanno evidenziato la trasformazione del ruolo della raccolta differenziata: da raccolta complementare è assunta a perno del sistema di raccolta. In altri termini i sistemi di raccolta differenziata, con il raggiungimento di quote del 40-60 % di recupero, sono passati da elementi accessori ad elementi fondamentali del sistema.

A Magnago il servizio di raccolta differenziata ottiene una percentuale di raccolta differenziata che **attualmente si attesta intorno al 60,76%** e pertanto, considerando le dimensioni del Comune, su **ottimi livelli di efficienza**.

La tipologia del servizio secco-umido più frequente è di norma caratterizzata dalla raccolta dell'umido in sacchetti biodegradabili o di polietilene mediante l'esposizione di mastelli da 25-30 litri o bidoni carrellabili. Anche per il vetro/ lattine vengono utilizzati mastelli e bidoni mentre per la plastica vengono utilizzati sacchi trasparenti da 110-120 litri che permettono di raccogliere un materiale maggiormente compattato. Per la carta la raccolta avviene normalmente con l'esposizione di pacchi legati per le piccole utenze e bidoni carrellabili per i condomini o le utenze non domestiche. Per il servizio di raccolta dei RU residui vengono utilizzati sacchi trasparenti (per facilitare il controllo) che vengono esposti con frequenza settimanale.

All'utente viene quindi richiesto di attenersi ai giorni settimanali ed agli orari di esposizione per limitare al minimo la presenza sui marciapiede del sacco al fine di ridurre l'impatto visivo degli stessi. Questi sistemi sono risultati vincenti poiché hanno consentito di far raggiungere in breve tempo percentuali di raccolta differenziata molto elevate e, soprattutto nei contesti dove il costo di smaltimento ha superato i 90-100 €/tonnellata, di ridurre i costi complessivi del servizio rispetto ai modelli di raccolta aggiuntivi.

In effetti la raccolta domiciliare esplica più facilmente i propri vantaggi nelle zone a media densità abitativa (prevalenza di unità abitative a sviluppo orizzontale) poiché vi è una maggiore responsabilizzazione delle utenze (principio di base della RD domiciliare) mentre nelle zone ad alta densità abitativa (prevalenza di condomini ad elevato sviluppo verticale) il controllo sulla correttezza dei conferimenti è più difficoltoso.

STRUTTURA ECONOMICA DEL SERVIZIO: RICAVI E COSTI UNITARI

La struttura dei ricavi è così articolata: se il servizio di igiene urbana è coperto da TARSU, una parte del fatturato proviene dal contratto di servizio con il Comune; nel caso in cui invece sia vigente la tariffa, i ricavi derivano dall'introito delle tariffe (in ipotesi di incasso diretto) o da trasferimenti del comune (quando esso incassa direttamente la tariffa), al netto dei costi di riscossione.

Anche quando il servizio è coperto dalla tariffa, è vigente un contratto di servizio tra il gestore ed il comune che determina i servizi minimi di spazzamento, pulizia delle strade, raccolta e smaltimento dei rifiuti in una determinata area territoriale. Oltre a questi, spesso le aziende svolgono altri servizi, fuori contratto e a pagamento, per i privati o per il comune. Inoltre vi sono quasi sempre ricavi legati alla valorizzazione dei rifiuti da raccolta differenziata e ulteriori proventi legati ai servizi di smaltimento resi a terzi. Le società che hanno termovalorizzatori (o impianti di compostaggio) presentano una quota talora rilevante di ricavi da vendita di energia elettrica e calore.

Nel confrontare i costi del servizio occorre considerare una serie di variabili e fattori che influenzano la struttura operativa. I più rilevanti sono: la densità abitativa e la struttura urbanistica, lo stato delle strade, le modalità tecniche di raccolta ("a cassonetti" o "a sacchetti"), la frequenza di raccolta e spazzamento, il processo industriale di smaltimento dei rifiuti, il grado di integrazione verticale della società (smaltimento interno o ricorso al mercato), la percentuale di

raccolta differenziata (che implica maggiori costi), i fattori culturali (grado di collaborazione del cittadino), le dimensioni del flusso turistico, il clima.

INDICATORI DI EFFICIENZA E QUALITÀ

La raccolta differenziata viene definita, dal Codice dell’Ambiente, come “idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee”.

Vi sono due istituzioni che sovrintendono al sistema dell’igiene ambientale. L’APAT (Agenzia per la Protezione dell’Ambiente e per i servizi Tecnici), istituita dall'art. 38 del D.Lgs. n. 300-1999, assolve attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo. L’Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (ONR), istituito presso il Ministero dell’Ambiente, dal D.Lgs. n. 22-1997, ha lo scopo, invece, di favorire il contenimento della produzione di rifiuti e l’efficacia, l’efficienza e l’economicità della loro gestione. Al fine di realizzare un modello a rete per l’Osservatorio nazionale e costituire sedi per il supporto alle funzioni di monitoraggio, programmazione e controllo, le province devono istituire osservatori provinciali.

Sulla base dei dati raccolti a livello provinciale l’Osservatorio redige il c.d. Rapporto Rifiuti, un documento statistico che si propone di fornire un quadro conoscitivo generale sul ciclo di gestione dei rifiuti a livello nazionale. Il D.Lgs. 152-2006 ha trasformato l’ONR nella sezione rifiuti della “Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti”.

Nel 2001 l’APAT (allora ANPA), in collaborazione con l’ONR, ha pubblicato un manuale per la definizione di standard tecnici di igiene urbana. Esso individua standard economici e tecnici con l’obiettivo di fornire un riferimento alle aziende del settore. Gli standard economici sono stati elaborati con la finalità di creare un quadro generale all’interno del quale fosse più agevole per i gestori il calcolo della tariffa. Gli standard tecnici invece servono a colmare il vuoto lasciato dalla normativa nazionale che indica i principi ispiratori, ma non determina i livelli di servizio, i quali sono fortemente disomogenei sul territorio nazionale. Tali standard dovrebbero incentivare un miglioramento del servizio offerto .

PRODUZIONE RIFIUTI E % RACCOLTA DIFFERENZIATA

Si è ritenuto di individuare quale contesto di riferimento l’ambito provinciale (Provincia Milano), ciò anche al fine di disporre di parametri di valutazione rilevati in un area sufficientemente contigua ed omogenea dal punto di vista geomorfologico e socioeconomico.

Per quanto attiene l’andamento medio di produzione pro-capite di rifiuti (Kg/abitante anno) e la percentuale di raccolta differenziata nel contesto provinciale si rilevano i seguenti elementi:

| 2008 | | 2009 | | 2010 | |
|----------|--------|----------|-----|---------|--------|
| Kg/abit. | RD | Kg/abit. | RD | Kg/abit | RD |
| 531,7 | 44,20% | 509,145 | 65% | 500,00 | 46,27% |

L'andamento puntuale registrato nel Comune di Magnago risulta essere il seguente:

| 2008 | | 2009 | | 2010 | |
|----------|--------|----------|--------|---------|--------|
| Kg/abit. | RD | Kg/abit. | RD | Kg/abit | RD |
| 434,43 | 59,72% | 422,04 | 59,99% | 432,01 | 60,76% |

La produzione media di rifiuti è sempre inferiore alla media provinciale, mentre la percentuale di raccolta differenziata, che registra un trend crescente nel triennio in esame e si assesta, nel 2010, su un valore superiore al 60% che risulta essere ampiamente superiore al valore medio provinciale di oltre 14 punti percentuali.

Nel seguito si riporta una tabella nella quale, per affinare ulteriormente l'analisi delle performance tecniche del servizio, si indicano i valori di una serie di 32 Comuni territorialmente assimilabili, messi in relazione al valore medio provinciale e al valore puntuale di Magnago:

Media

| | 2008 | | 2009 | | 2010 | |
|--------------------|----------|--------|----------|--------|---------|--------|
| | Kg/abit. | RD | Kg/abit. | RD | Kg/abit | RD |
| 32 Comuni * | 474,3 | 54,36% | 473,1 | 56,59% | 452,7 | 61,16% |
| Magnago | 434,43 | 59,72% | 422,04 | 59,99% | 432,01 | 60,76% |

* Abbiategrasso, Albairate, Arconate, Arluno, Bernate Ticino, Besate, Boffalora sopra Ticino, Bubbiano, Buscate, Busto Garolfo, Calvignasco, Canegrate, Cassinetta di Lugangnano, Castano Primo, Cisliano, Corbetta Cornaredo, Cuggiono, Cusago, Legnano, Magenta, Magnago, Mesero, Morimondo, Motta Visconti, Ossona, Ozzero, Robecco sul Naviglio, Vanzaghello, Villa Cortese, Vittuone.

Analizzando i dati indicati in tabella si può affermare che grazie al lavoro svolto, da AMGA prima e da AEMME linea Ambiente dopo, la **produzione media di rifiuti a Magnago risulta essere** in linea con il valore medio dei 32 Comuni territorialmente assimilabili.

Nel 2010, la produzione procapite di rifiuti a Magnago (432,01 Kg/abit.) risulta molto inferiore alla media provinciale (500,0 Kg/abit.) e leggermente inferiore alla media degli altri 32 Comuni territorialmente assimilabili (452,7 Kg/abit.).

Per quanto attiene le performance di raccolta differenziata, risulta evidente che **la percentuale di raccolta differenziata a Magnago risulta essere ampiamente superiore alla media provinciale e**, nel 2008 e 2009, superiore alla media dei 32 Comuni territorialmente assimilabili.

Nel 2010, la percentuale di raccolta differenziata a Magnago (60,76%), pur consolidandosi su un trend di miglioramento rispetto agli anni precedenti, risulta essere lievemente inferiore alla media degli altri 32 Comuni territorialmente assimilabili (61,16%), mentre risulta essere ampiamente superiore alla media provinciale (46,27%).

COSTO MEDIO DEL SERVIZIO

Per quanto attiene il costo medio pro-capite del servizio igiene urbana nel contesto provinciale si rilevano i seguenti elementi:

| 2009 | | 2010 | | Delta% |
|-----------|---------|-----------|---------|----------|
| Abitanti | €/abit. | Abitanti | €/abit. | |
| 3.120.691 | 121,66 | 3.157.212 | 131,00 | + 7,68 % |

L'andamento puntuale registrato nel Comune di Magnago risulta essere il seguente:

| 2009 | | 2010 | | Delta% |
|----------|---------|----------|---------|---------|
| Abitanti | €/abit. | Abitanti | €/abit. | |
| 8.964 | 107,94 | 9.090 | 113,77 | + 5,40% |

Il costo medio del servizio è inferiore alla media provinciale, e la variazione media dello stesso tra il 2009 ed il 2010 (+ 5,40%) risulta molto inferiore al valore medio provinciale (+7,7%).

Nel seguito si riporta una tabella nella quale, per affinare ulteriormente l'analisi delle performance economiche del servizio, si indicano i valori di una serie di 32 Comuni Vicini e contermini, messi in relazione al valore medio provinciale e al valore puntuale di Magnago:

| Media | 2009 | | 2010 | | Delta% |
|--------------------|-----------|---------|-----------|---------|----------|
| | Abitanti | €/abit. | Abitanti | €/abit. | |
| Provinciale | 3.120.691 | 121,66 | 3.157.212 | 131,00 | + 7,68 % |
| 32 Comuni * | 299.055 | 115,75 | 302.626 | 125,69 | + 8,58 % |
| Magnago | 8.964 | 107,94 | 9.090 | 113,77 | + 5,40% |

* Abbiategrasso, Albairate, Arconate, Arluno, Bernate Ticino, Besate, Boffalora sopra Ticino, Bubbiano, Buscate, Busto Garolfo, Calvignasco, Canegrate, Cassinetta di Lugagnano, Castano Primo, Cisliano, Corbetta Cornaredo, Cuggiono, Cusago, Legnano, Magenta, Magnago, Mesero, Morimondo, Motta Visconti, Osson, Ozero, Robecco sul Naviglio, Vanzaghella, Villa Cortese, Vittuone.

Occorre in ogni caso evidenziare che ogni Comune ha un Costo del Servizio diverso, e che tale costo è legato essenzialmente alle caratteristiche tecniche, qualitative e quantitative dei servizi richiesti dai Comuni medesimi all'atto della definizione delle condizioni tecnico economiche di erogazione del servizio di Igiene Ambientale. Per compensare tali differenze senza entrare nell'analisi puntuale dei singoli contratti – di fatto non disponibili - si è estesa l'analisi tecnica ed economica su altre realtà che per tipologia (n° di abitanti) e per criteri di contiguità ed omogeneità dal punto di vista geomorfologico e socioeconomico, consentono di consolidare un risultato significativamente attendibile.

Sulla base dei dati sopra indicati è possibile affermare che il servizio erogato da AEMME linea Ambiente nel Comune di Magnago si allinea alle migliori performance di carattere tecnico (produzione rifiuti e % di raccolte differenziata) ed economico del contesto omogeneo assunto a base della valutazione.

CONDIZIONI TECNICHE DI SERVIZIO GARANTITE DA AEMME

Le condizioni tecniche di servizio garantite da AEMME Linea Ambiente Srl confermano il miglioramento dei valori di produzione rifiuti, delle % di raccolta differenziata e un assestamento costo del servizio.

Obiettivo primario assunto è quello di proseguire nel miglioramento qualitativo del servizio, salvaguardando nel contempo i costi complessivi dello stesso. Si prevede di procedere alla progressiva sostituzione del parco mezzi a disposizione per lo svolgimento dei servizi con mezzi nuovi di fabbrica, per mantenere un elevato standard qualitativo.

Per quanto attiene i compattatori a carica posteriore ed i satelliti, si è previsto di impiegare mezzi **alimentati a gas metano**, più rispettosi dell'ambiente e meno invasivi rispetto alla collettività locale.

Per quanto attiene i mezzi relativi alle attività di spazzamento, si utilizzeranno motocarri leggeri tipo PORTER o similari **con alimentazione BIFUEL**, mentre per le spazzatrici meccanizzate si privilegerà la scelta tecnica di acquisire, anche in questo caso, mezzi a basso impatto ambientale.

AEMME Linea Ambiente dispone per lo svolgimento delle attività nel Comune di Magnago di **una Piattaforma** per la raccolta rifiuti ubicata in Via Picasso gestita da personale aziendale opportunamente formato per le attività specifiche.

Dal punto di vista del sistema di raccolta porta a porta AEMME Linea Ambiente non modificherà il servizio in essere, ma perseguirà obiettivi di miglioramento dello stesso con interventi mirati alla ottimizzazione dei carichi di lavoro delle squadre e dei mezzi impegnati nel servizio.

Per quanto attiene i costi del servizio, AEMME ha adottato un'impostazione progettuale e contrattuale in parte "a canone" tagliata su misura per le esigenze specifiche del Comune e in parte a misura per le parti variabili del servizio (smaltimenti ecc.), con lo scopo di fornire una prestazione di elevata qualità in termini di efficienza, efficacia ed economicità, a condizioni tecniche ed economiche equilibrate che consentono al gestore del servizio e all'Amministrazione Comunale di preservare i reciproci equilibri.

Il costo complessivo del servizio, valutato anche adottando scenari diversi di trend demografici e di produzione pro-capite di rifiuti, risulta coerente con lo scenario di analisi del precedente paragrafo.

E' importante evidenziare che tale costo è stato anche valutato tenendo in giusta considerazione gli standard quantitativi e qualitativi dei servizi richiesti dall'Amministrazione Comunale, e le migliorie tecniche e le ottimizzazioni previste nel corso della gestione da parte di AEMME Linea Ambiente.

Gli eventuali risparmi conseguibili a seguito di una migliore e puntuale gestione in termini di rifiuti raccolti e smaltiti potranno essere "reinvestiti" per ulteriori miglioramenti del servizio, con la finalità di erogare ai cittadini un servizio sempre più efficiente, efficace ed economico.

CONCLUSIONI

Per i motivi illustrati, le condizioni tecnico economiche garantite da AEMME risultano pienamente congruenti con il mercato di riferimento, e quindi convenienti per l'amministrazione.

LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA PREMESSA

La disciplina che ha regolato il settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni, da ultimo rappresentata dall'art. 4 del d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011, è stata dichiarata incostituzionale, e quindi abrogata, dalla sentenza della Corte Costituzionale con sentenza 20.7.2012 n. 1999.

In particolare, la Consulta ha statuito che il citato art. 4 dettava una disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica non solo contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, **operando una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria**, ma anche letteralmente riproduttiva di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo.

Come già chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 24 del 26.1.2011, al venir meno della normativa statale in materia di servizi pubblici locali non consegue alcun vuoto normativo ma **ne deriva l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria** relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica.

Come noto, la disciplina concorrenziale minima di derivazione comunitaria cui allude la Corte Costituzionale è formata, oltre che dalle norme del Trattato, anche dalle pronunce della Corte di Giustizia e dai provvedimenti della Commissione.

Lo stesso Governo, nell'approvare il programma di governo in data 24.8.2012, riguardo ai servizi pubblici locali precisa l'intenzione di ridefinire nel breve un "quadro normativo coerente ed integralmente attuativo del diritto comunitario", ragion per cui la nuova normativa non potrà discostarsi dal quadro comunitario descritto nel seguito.

Il D.L. 179/2012, pur prevedendo adempimenti ispirati – correttamente – alla trasparenza ed all'imparzialità delle scelte amministrative, consente alle amministrazioni, nel rispetto della loro autonomia costituzionalmente garantita, di optare, motivatamente, per uno qualsiasi dei modelli di gestione dei Servizi di Interesse Economico Generale di derivazione comunitaria.

In tale contesto giuridico, l'affidamento dei servizi di interesse economico generale può avvenire, alternativamente: a) con gara per l'individuazione del concessionario; b) con gara c.d. "a doppio oggetto", nella quale individuare un partner privato operativo cui affidare la gestione dei servizi nell'ambito di una società mista (c.d. P.P.P.I. ossia partenariato pubblico privato istituzionalizzato); c) mediante autoproduzione, ossia mediante affidamento ad un soggetto c.d. "in house".

In particolare, lo schema dell'"in house providing" postula in capo al soggetto affidatario la sussistenza dei c.d. "requisiti Teckal", dal nome della sentenza della Corte di Giustizia Europea che ha delineato i confini del fenomeno, ossia: capitale interamente pubblico; svolgimento dell'attività prevalentemente con i soci pubblici affidanti; esercizio da parte dei soci, nei confronti del soggetto stesso, di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Il controllo analogo è da intendersi, secondo la giurisprudenza nazionale e comunitaria, come controllo gestionale e finanziario stringente e penetrante dell'ente pubblico sulla società tale da realizzare un modello di delegazione interorganica nel quale la società opera come una longa manus del socio pubblico totalitario. Esso determina quindi in capo all'amministrazione controllante un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione e che si configura come un'entità distinta solo formalmente

dall'amministrazione, ma che in concreto continua a costituire parte della stessa; nel caso gli enti locali soci siano più d'uno, dovrà essere garantito un controllo coordinato da parte degli stessi, tale da garantire l'espressione di forme di indirizzo e controllo unitarie ancorché provenienti da distinti soggetti. Ciò deve avvenire non solo per il tramite degli organi della società cui i soci pubblici partecipano, ma altresì attraverso appositi organismi di coordinamento tra i vari soci pubblici, che svolgano il necessario controllo costituendo l'interfaccia con l'impresa pubblica controllata ed eserciti i poteri di direzione, coordinamento e supervisione del soggetto partecipato.

L'impostazione qui delineata, peraltro, trova autorevole conferma nella Proposta di Direttiva (art.15) sull'aggiudicazione dei contratti di concessione pubblicata dalla Commissione Europea il 20.12.2011, nell'ambito del procedimento di consultazione COM(2011) 897 definitivo 2011/0437 (COD).

La norma prosegue precisando che, nel caso di soggetti partecipati da più Enti, è possibile configurare la sussistenza di un controllo analogo laddove gli Enti siano rappresentati negli organi decisionali della persona giuridica e le amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e le decisioni significative della persona giuridica controllata.

E' molto importante osservare, per quanto riguarda più direttamente l'affidamento di cui alla presente relazione, che, per quanto attiene l'applicabilità del requisito del controllo analogo nell'ambito di un Gruppo societario, come nel caso di specie, occorre osservare che la giurisprudenza nazionale (Consiglio di Stato, II, par. n. 456 del 18.4.2007), la magistratura contabile (Corte dei Conti, Sezione Autonomie, Deliberazione n. 14 del 22.6.2010), l'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici (Deliberazione n. 48 del 22.7.2010), e la giurisprudenza comunitaria (CGE, sentenza 11.5.2006 in causa C-340/04 Carbotermo) abbiano ormai chiarito come il modello in house possa essere compatibile con il controllo in via indiretta (ossia tramite società c.d. di terzo grado), purché attuato con modalità concrete tali da impedire che il medesimo controllo indiretto possa indebolire le facoltà di direzione, coordinamento e supervisione spettanti agli Enti Locali anche nei confronti delle società indirettamente controllate; più in particolare, la giurisprudenza ha considerato sussistente un controllo analogo in via indiretta laddove, fra l'altro, tutti i più rilevanti poteri gestori fossero affidati dallo Statuto del soggetto partecipato all'Assemblea, in luogo del Consiglio di Amministrazione.

LA SUSSISTENZA, NEL CASO DI SPECIE, DEI REQUISITI POSTI DALLA NORMATIVA COMUNITARIA PER L’AFFIDAMENTO DIRETTO.

Come descritto, AEMME si pone come soggetto strumentale di una vasta aggregazione di Enti Locali.

In primo luogo, va osservato che il capitale di AEMME è totalmente pubblico, in quanto essa è totalmente partecipata da soggetti che, a loro volta, sono interamente detenuti da Enti Locali, senza alcuna cointeressenza di capitale privato.

AEMME, inoltre, svolge la propria attività esclusivamente per i Comuni soci, e più precisamente a favore delle collettività locali di cui essi rappresentano gli Enti esponenziali.

Per quanto attiene all’esercizio del c.d. controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esso si attua nei confronti di AEMME (società strumentale c.d. di terzo grado), da parte di Comuni soci del gruppo per il tramite delle due società in house (AMGA ed ASM) che la partecipano.

Ed infatti AMGA è struttura organizzata ed impostata in forma rispettosa dei dettami comunitari in materia di *in house providing*: esse, nell’adozione dei propri obiettivi strategici e delle decisioni più importanti, sono vincolate alle decisioni dei propri soci.

Al riguardo, peraltro, gli Enti Locali soci, al fine di meglio conformare la struttura in house del Gruppo AMGA, adeguandola ai più recenti dettami della disciplina nazionale e comunitaria in materia di *in house providing* hanno sottoscritto un Protocollo di Intesa finalizzato a:

- una approfondita analisi del modello esistente;
- una revisione dello Statuto e del sistema di controlli sul gruppo.

Dunque, per il tramite di AMGA, gli Enti Locali hanno il potere di conformare l’azione di AEMME in modo tempestivo e diretto, senza che l’intermediazione delle società holding abbia alcuna influenza a tale riguardo, ponendosi, al contrario, in modo neutro.

Infatti, lo Statuto di AEMME è stato configurato in ottemperanza ai principi in materia di *in house providing*, conformemente al patto di sindacato a suo tempo stipulato da AMGA ed ASM previa approvazione dei rispettivi Enti Locali azionisti, ivi compreso il Comune di Magnago.

Dallo Statuto di AEMME si evince che **i poteri per la gestione della società sono affidati non al Consiglio di Amministrazione, ma ai Soci** riuniti in assemblea (art. 27), ai quali competono in via esclusiva, fra l’altro, le deliberazioni in merito a: trasformazione della società, fusioni o scissioni; approvazione del business plan e del budget annuale; conferimenti, acquisizioni o cessioni di aziende e/o di rami d’azienda e/o partecipazioni e costituzioni di nuove società; acquisto di beni, mobili o immobili, per un importo superiore ad € 10.000.000; prestazione di garanzie per un importo superiore ad € 5.000.000; assunzione dell’erogazione di pubblici servizi presso Comuni diversi dagli Enti Locali soci; il compimento di qualsiasi atto di straordinaria amministrazione di valore unitario pari o superiore ad € 250.000,00.

Pertanto, le decisioni più rilevanti vengono assunte direttamente dai soci, rappresentati dalle società strumentali degli Enti Locali.

IGIENE URBANA: Servizio di Smaltimento Rifiuti

La struttura di ACCAM Spa e gli obiettivi strategici

L'Amministrazione Comunale di Magnago detiene una partecipazione nella società ACCAM Spa, costituita da 27 Comuni distribuiti tra le Province di Milano e Varese (nel seguito "ACCAM") il cui capitale sociale è interamente e direttamente posseduto da soci pubblici e risulta così suddiviso:

| Soci | Quote € | Soci | Quote € |
|------------------|--------------|------------------------|--------------|
| Arsago Seprio | 267.095,00 | Magnago | 462.693,00 |
| Buscate | 250.450,00 | Marnate | 353.462,00 |
| Busto Arsizio | 4.496.964,00 | Nerviano | 995.758,00 |
| Canegrate | 699.578,00 | Olgiate Olona | 639.809,00 |
| Cardano al Campo | 715.808,00 | Parabiago | 1.418.704,00 |
| Castano Primo | 589.458,00 | Pogliano Milanese | 463.700,00 |
| Castellanza | 863.010,00 | Rescaldina | 771.550,00 |
| Fagnano Olona | 617.121,00 | Samarate | 909.273,00 |
| Ferno | 376.978,00 | San Giorgio su Legnano | 365.664,00 |
| Gallarate | 2.746.243,00 | San Vittore Olona | 440.539,00 |
| Golasecca | 147.201,00 | Somma Lombardo | 962.408,00 |
| Gorla Maggiore | 286.466,00 | Vanzaghella | 289.250,00 |
| Legnano | 3.186.722,00 | Vizzola Ticino | 25.353,00 |
| Lonate Pozzolo | 680.030,00 | | |

ACCAM SPA è stata costituita con decorrenza dal 23.12.2003 a seguito di trasformazione, ai sensi dell'art. 115 del D. lgs. 267/2000 del "Consorzio Intercomunale di Servizi Ambientali-ACCAM), di cui il Comune di Legnano era consorziato ed ha per oggetto, tra le altre, le seguenti attività:

- raccolta, preferibilmente differenziata, trasporto e gestione dei rifiuti solidi urbani (rsu) dei rifiuti assimilati agli urbani (rsa), dei rifiuti urbani pericolosi e di tutti i rifiuti in genere;
- trattamento, trasformazione, recupero e riciclaggio dei rifiuti, con la gestione dei loro sottoprodotti, anche con produzione di energie (elettrica, calore e qualsiasi altro derivato) con la conseguente loro commercializzazione, con particolare attenzione all'ottimizzazione dei costi al fine di ridurre al minimo le tariffe praticate, particolarmente nei confronti dei soci;
- approvvigionamento, produzione, distribuzione e vendita di energia elettrica e calore, compresa la costruzione, acquisizione e la gestione dei relativi impianti, sia collegate al trattamento dei rifiuti che in via autonoma.

Il capitale sociale ammonta a € 24.021.287,00; la durata della Società è prevista sino al 31/12/2075.

Lo Statuto di ACCAM Spa prevede :

- almeno l'80% (ottantapercento) del capitale sociale deve risultare intestato ad Enti Pubblici o Società a prevalente capitale pubblico locale. **In ogni caso, (art. 7) almeno il 51% (cinquantunopercento) del capitale sociale dovrà sempre risultare intestato agli Enti Locali soci.** Non sarà pertanto valido, nei confronti della Società, il passaggio di azioni che porti la partecipazione di questi soggetti al di sotto di tali limiti;

- **Prelazione :**
 - il trasferimento delle azioni e di ogni altro diritto reale su di esse è subordinato al diritto di prelazione da parte degli altri soci.
 - il diritto di prelazione è **escluso nei trasferimenti a società controllate** dal socio persona giuridica, a condizione che siano rispettate le prescrizioni del precedente Art. 7.
- nella quota pubblica del capitale si computano anche le società a prevalente capitale pubblico;
- almeno il 51% del capitale deve comunque rimanere agli Enti Locali;
- nei confronti delle società controllate da parte dei soci ACCAM non opera la prelazione, purché si rispetti il vincolo del 51% in capo agli Enti Locali;
- ogni ipotesi di circolazione delle azioni fuori da questi limiti deve, quindi, necessariamente passare per una **preventiva modifica statutaria di ACCAM Spa**.

Ai sensi dell'art. 182-bis del d.lgs. 152/06, lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di:

- realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;
- 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;
- utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

ACCAM conduce un impianto di incenerimento di rifiuti urbani e speciali non pericolosi con recupero di energia, sito in Busto Arsizio, Via Strada Comunale di Arconate n. 121; è dotata di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) rilasciata dalla Regione Lombardia e ha ottenuto la Certificazione UNI EN ISO 14001 in materia di gestione ambientale.

In particolare la struttura dell'impianto è così descrivibile:

- termovalorizzatore con recupero di energia funzionante su due linee per il trattamento prevalente di rifiuti urbani indifferenziati e, in proporzioni minori, rifiuti sanitari e speciali;
- una stazione di trasferimento nella quale vengono depositati principalmente gli ingombranti, l'organico da raccolta differenziata e i residui da spazzamento stradale;
- un impianto di messa in riserva, deposito preliminare, imballaggio di rifiuti speciali non pericolosi, rifiuti urbani ed ingombranti che viene usato per l'analisi merceologica dei rifiuti in ingresso.

ACCAM ha stipulato appositi accordi di mutuo soccorso con soggetti terzi per garantire il regolare svolgimento del servizio di smaltimento in caso di mancato funzionamento del proprio impianto (es. guasti ecc.), obbligo richiamato nel contratto di servizio.

L'impianto gestito da ACCAM è peraltro contemplato nel "Piano Provinciale per la Gestione Integrata dei Rifiuti" della Provincia di Varese (D.G.R. n. 660/2010) fra gli impianti che garantiranno l'autosufficienza provinciale in ordine allo smaltimento dei rifiuti. E' ragionevole prevedere che l'impianto sarà quello di riferimento quando diverrà operativo l'ATO di cui al D.L.179/12, il cui bacino ricomprenderà i Comuni della Provincia di Varese.

La ridotta distanza dal sito ACCAM riduce le spese di trasporto e l'impatto ambientale causato dai mezzi pesanti necessari (smog, rumore, CO2 ...) rispetto al conferimento ad impianti più distanti.

ACCAM SPA garantisce ai soci che raggiungono una percentuale di raccolta differenziata superiore al 60% uno sconto del 5% sulla tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (CER 20.03.01); il

Comune di Magnago ha infatti ricevuto nel 2013 un rimborso di circa € 7.108,60 per l'anno 2011. Nel corso degli anni ACCAM SPA ha dato prova di efficienza avendo sempre fornito il servizio di smaltimento senza interruzioni.

Servizi smaltimento rifiuti: il mercato di riferimento

Gli obiettivi principali perseguiti dal D. Lgs. n° 152/2006 (Testo unico dell'Ambiente) sono il raggiungimento di un elevato livello di protezione dell'ambiente e la tutela della salute delle persone. A tal fine esso ha inteso regolare non solo la fase di smaltimento del rifiuto, che nella normativa precedente al Decreto Ronchi (n° 22/97) aveva un ruolo centrale, ma l'intero processo di gestione dei rifiuti. Sul piano gestionale, invece, dopo aver definito le competenze di Stato, Regioni e Province, ha posto nuove regole per la realizzazione e gestione degli impianti, introducendo il concetto di Ambito Territoriale Ottimale (ATO) con l'affidamento del servizio mediante le modalità (oggi) disciplinate dal diritto comunitario. La normativa ha infine previsto l'istituzione dell'Osservatorio Nazionale dei Rifiuti (ONR), allo scopo di garantire l'attuazione delle norme, con particolare riferimento agli obiettivi di riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti, di efficacia, efficienza ed economicità della gestione dell'intero processo e di tutela della salute pubblica e ambientale.

L'art. 3 bis del decreto legge n° 138/2011, convertito in Legge n° 148/2011, e le discipline di settore (che, per quanto attiene al servizio di igiene ambientale, sono rappresentate dal D.Lgs.152/2006 e dalla Legge Regionale 12 dicembre 2003, n° 26, recante "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale") dispongono la gestione dei servizi per Ambiti Ottimali.

Peraltro, la **Regione Lombardia**, ai sensi dell'art. 200, comma 7, del D. Lgs. 152/2006, **ha optato per un modello organizzativo della gestione dei rifiuti che non prevede l'istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali**: spetta dunque ai singoli Enti Locali provvedere all'affidamento – in esclusiva – del relativo servizio sul proprio territorio, nel rispetto delle disposizioni pianificatrici regionali e provinciali.

In tale contesto, anche alla luce delle recenti normative introdotte dal Governo in materia di gestione associata delle funzioni comunali, in Lombardia l'aggregazione di più soggetti (ai menzionati fini di maggiore economicità ed efficienza del servizio) è comunque realizzabile mediante l'autonoma iniziativa degli Enti Locali che, nel caso che ci occupa, hanno già adottato tale opzione tramite l'aggregazione AEMME che, avendo natura societaria, ha tra l'altro natura elastica ed aperta all'ingresso, in qualunque momento, di ulteriori Amministrazioni.

Struttura economica del servizio: ricavi e costi unitari

I ricavi relativi al servizio svolto derivano essenzialmente dai corrispettivi provenienti dal contratto di servizio che la Società ha con il Comune, che a sua volta si assicura le risorse necessarie mediante la riscossione della TARES quale tributo istituito a copertura del servizio di igiene urbana quindi dei costi di smaltimento dei rifiuti urbani presso l'impianto ACCAM.

In merito ai costi del servizio occorre considerare alcuni fattori che influenzano la struttura operativa. I più rilevanti sono:

- con delibera del giugno 2010 l'Assemblea dei soci ACCAM ha approvato il PEF 2011 – 2025 che prevede la diminuzione dei corrispettivi per il conferimento dei Soci a far data dal 1° gennaio 2013;
- lo stesso PEF prevede l'aumento del patrimonio netto della società con evidenti riflessi economici positivi per i Soci;
- nella medesima assemblea si è deliberata l'abolizione della quota fissa per i Comuni conferitori.

Indicatori Efficienza e Qualità

Vi sono due istituzioni che sovrintendono al sistema dell'igiene ambientale. L'APAT (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici), istituita dall'art. 38 del D. Lgs. n° 300/1999, assolve attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo. L'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (ONR), istituito presso il Ministero dell'Ambiente, dal D. Lgs. n. 22/1997, ha lo scopo, invece, di favorire il contenimento della produzione di rifiuti e l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della loro gestione. Al fine di realizzare un modello a rete per l'Osservatorio nazionale e costituire sedi per il supporto alle funzioni di monitoraggio, programmazione e controllo, le Province devono istituire osservatori provinciali.

Sulla base dei dati raccolti a livello provinciale l'Osservatorio redige il c.d. Rapporto Rifiuti. Il D.Lgs. 152/2006 ha trasformato l'ONR nella sezione rifiuti dell'"Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti".

Nel 2001 l'APAT, in collaborazione con l'ONR, ha pubblicato un manuale per la definizione di standard tecnici di igiene urbana. Esso individua standard economici e tecnici con l'obiettivo di fornire un riferimento alle aziende del settore.

Gli obblighi del servizio di smaltimento dei rifiuti urbani a Magnago

Il gestore del servizio dovrà obbligarsi ad effettuare senza interruzione:

- conformarsi, nella gestione dell'Impianto, alla normativa vigente in materia di rifiuti, con particolare riferimento alla normativa nazionale e comunitaria in materia di emissioni, anche in termini di contenimento preventivo delle medesime compatibilmente alle caratteristiche dell'Impianto;
- oltre all'osservanza delle norme sopra specificate, il gestore avrà l'obbligo di osservare e di far osservare dai propri dipendenti tutte le disposizioni portate dalle leggi e dai regolamenti in vigore o che potranno essere emanati durante il corso del contratto, la tutela sanitaria ed antinfortunistica del personale addetto e aventi comunque rapporto con i servizi oggetto dell'affidamento;
- ricevere presso l'Impianto i seguenti rifiuti conferiti dal Comune di Magnago provenienti dalla raccolta sul territorio comunale:
 - rifiuti urbani non differenziati
 - rifiuti dei mercati
 - rifiuti ingombranti

- rifiuti frazione organica
- gestire i formulari ed i registri di carico e scarico così come previsti dalla normativa vigente in materia;
- assicurare la termodistruzione, o forme legittime alternative di smaltimento in caso di mancato funzionamento del termovalorizzatore a qualsiasi causa connesso, del quantitativo di rifiuti conferiti nell'ambito del servizio svolto per il territorio comunale;

Condizioni tecniche di servizio garantite da ACCAM

In generale ACCAM assicura per il servizio affidato un elevato livello qualitativo e ad attivare e mantenere un corretto rapporto informativo con gli uffici comunali incaricati degli indirizzi e del controllo.

Il servizio sarà svolto con continuità, regolarità e senza interruzioni salvo casi di forza maggiore. In caso di servizio irregolare o di interruzione dello stesso, ACCAM si impegna ad adottare misure volte a ristabilirne le condizioni normali.

Il servizio in oggetto deve essere svolto in modo da garantirne l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, ed ACCAM adotta le misure necessarie al perseguimento di tali obiettivi.

Le funzioni di indirizzo e controllo sulla corretta gestione del servizio affidato e sul rispetto dei parametri qualitativi stabiliti, con particolare riguardo ai valori delle emissioni dell'Impianto, verranno esercitate dai Comuni soci in forma congiunta, data la natura di Società sovracomunale di ACCAM.

Con specifico riguardo al servizio svolto per il Comune di Magnago ACCAM fornirà al Comune e/o alla Società allo scopo incaricata, tempestivamente, a mezzo fax e/o e-mail, le informazioni sulle eventuali variazioni previste nello svolgimento del servizio rispetto a quanto stabilito nel presente Contratto.

ACCAM inoltre, con frequenza mensile, comunicherà i dati quantitativi - corredati da opportuna documentazione di riscontro delle pesate - delle singole frazioni di rifiuto conferite nel periodo.

Fra gli obiettivi del servizio rientra quello di recuperare energia dall'incenerimento dei rifiuti non differenziabili e/o recuperabili diversamente.

A tal fine, i Comuni soci, in base alle modalità di organizzazione dei loro servizi, si impegnano a sensibilizzare i cittadini utenti affinché venga attuata "a monte" la separazione dei rifiuti urbani non ingombranti provenienti da fabbricati o altri insediamenti civili in genere, a seconda delle componenti principali.

Le ragioni specifiche dell'affidamento – conclusioni

Oltre alle ragioni sopra illustrate, anche motivazioni di carattere specifico depongono per l'affidamento, secondo il modello in house, ad ACCAM dello smaltimento dei rifiuti prodotti sul territorio del Comune di Magnago.

Infatti, il Comune di Magnago, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene che l'affidamento in house rappresenti comunque la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa.

Sussistenza dei requisiti posti dalla normativa comunitaria per l'affidamento diretto del servizio.

Per quanto concerne la disciplina che ha regolato il settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni si veda quanto già espresso alla pagina 11 della presente relazione in merito al servizio di raccolta rifiuti urbani che qui si intende riscritta.

LA SUSSISTENZA, NEL CASO DI SPECIE, DEI REQUISITI POSTI ALLA NORMATIVA COMUNITARIA PER L’AFFIDAMENTO DIRETTO.

Come descritto, ACCAM si pone come soggetto strumentale di una vasta aggregazione di Enti Locali.

In primo luogo, va osservato che il capitale di ACCAM è totalmente pubblico, in quanto essa è totalmente partecipata da soggetti che, a loro volta, sono interamente detenuti da Enti Locali, senza alcuna cointeressenza di capitale privato.

ACCAM, inoltre, svolge la maggior parte delle attività per i Comuni soci, e più precisamente a favore delle collettività locali di cui essi rappresentano gli Enti esponenziali (nel 2012 i servizi in materia di rifiuti rivolti ai privati sono stati pari al 27,5% del fatturato).

Per quanto attiene all’esercizio del c.d. controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esso si attua nei confronti di ACCAM da parte di Comuni in quanto gli enti soci sono rappresentati negli organi decisionali potendo di conseguenza esercitare congiuntamente un’influenza decisiva sugli obiettivi strategici e le decisioni significative della persona giuridica controllata.

Ed infatti ACCAM è struttura organizzata ed impostata in forma rispettosa dei dettami comunitari in materia di in house providing: esse, nell’adozione dei propri obiettivi strategici e delle decisioni più importanti, sono vincolate statutariamente alle decisioni dei propri soci.