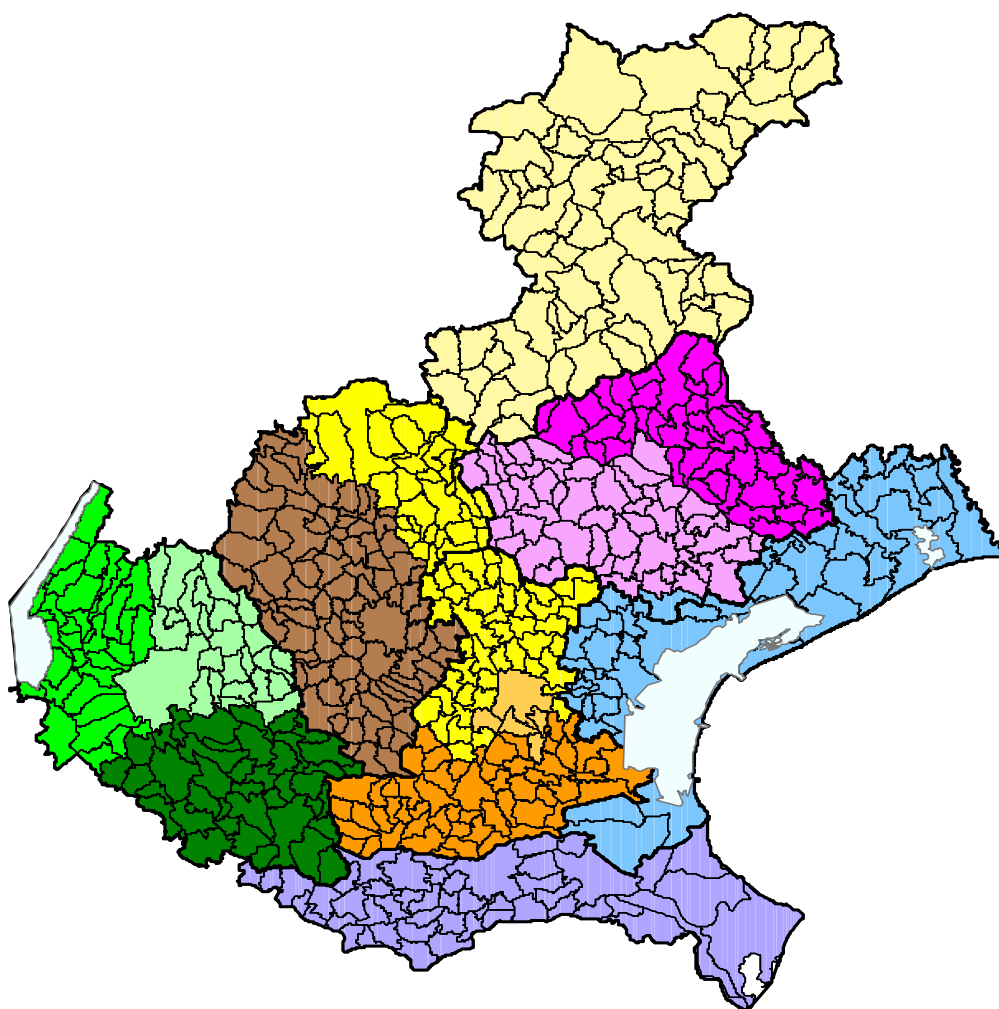


Affidamento del servizio di gestione dei Rifiuti Urbani in Veneto



Novembre 2014

Osservatorio Regionale Rifiuti

ARPAV

Direttore Generale

Carlo Emanuele Pepe

Direttore Tecnico

Paolo Rocca

Direttore Dipartimento Provinciale di Treviso

Loris Tomiato

Servizio Osservatorio Rifiuti

Lorena Franz

Progetto e realizzazione:

Lorena Franz

Alberto Ceron, Federica Germani, Stefania Tesser

Si ringraziano per la collaborazione:

Amministrazioni comunali, Consorzi e gestori del servizio che hanno contribuito in modo determinante alla realizzazione di questo lavoro

INDICE

1 PREMESSA	4
2 INDIVIDUAZIONE DELL'AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE E DEI BACINI TERRITORIALI IN VENETO	5
2.1 ATTUALE ASSETTO DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN VENETO.....	7
3 QUADRO GENERALE SUGLI AFFIDAMENTI	12
3.1 LE MODALITA' DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO	12
3.2 ITER PER LA SCELTA DELLA MODALITA' DI AFFIDAMENTO	13
3.3 MODALITA' DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IN VENETO	14
3.4 SCADENZE DEGLI AFFIDAMENTI ATTUALI	18
3.5 TIPOLOGIA DEI SERVIZI IN AFFIDAMENTO.....	22
3.6 AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO E DOTAZIONE IMPIANTISTICA.....	24
4 CONCLUSIONI	26

1 PREMESSA

Il codice ambientale, nella sua originaria impostazione, prevedeva un riparto delle competenze nell'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti: allo Stato spettano compiti di indirizzo e coordinamento; alle Regioni la predisposizione dei "Piani regionali di gestione dei rifiuti", l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero e la delimitazione degli ATO; alle Province le funzioni amministrative sull'organizzazione di recupero e smaltimento a livello locale; ai Comuni l'emanazione dei regolamenti comunali sulla gestione dei rifiuti.

Il quadro era completato dalla Tariffa Integrata Ambientale, commisurata a quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti.

La successiva evoluzione normativa e giurisprudenziale ha mutato questo quadro originario determinando:

- differente ripartizione delle funzioni ai diversi livelli istituzionali;
- nuova organizzazione territoriale dei servizi;
- modalità di affidamento degli stessi;
- regime tributario di prelievo.

In termini di organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani le successive norme di abrogazione e proroghe (art. 201 del D.lgs 152/2006, abrogato dall'art. 2, comma 186-bis della legge n. 191/2009 e successivi rinvii del termine fino al 31 dicembre 2012 del D.lgs n. 2016/2011) hanno determinato la rimodulazione dei criteri generali di definizione degli ambiti territoriali e dell'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali (art. 3-bis, D.lgs n. 138/2011).

La norma attuale, ripetutamente modificata, prevede che i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica siano organizzati dalle Regioni "definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio".

2 INDIVIDUAZIONE DELL'AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE E DEI BACINI TERRITORIALI IN VENETO

In adempimento a quanto richiesto dalla normativa nazionale di settore la Regione Veneto, con Legge Regionale 31 dicembre 2012, n. 52, recante "Nuove disposizioni per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed attuative dell'articolo 2, comma 186-bis della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (Legge Finanziaria 2010)-", modificata, dapprima dalla LR 7 febbraio 2014, n. 3 e, successivamente, dalla LR 2 aprile 2014, n. 11, ha dettato nuove norma in materia di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani secondo principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché di leale collaborazione tra gli enti locali. Tale legge ha individuato in Veneto, ai sensi dell'art. 199, comma 3, lettera f), del D.lgs. 152/2006, un unico Ambito Ottimale Territoriale (ATO), coincidente con l'intero territorio regionale, ed ha assegnato a nuovi Enti, denominati "consigli di bacino", le funzioni prima esercitate dalle Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale ovvero dai soppressi Enti responsabili di bacino di cui alla LR 21 gennaio 2000, n. 3.

L'individuazione di detti Consigli di Bacino è stata soggetta a livello regionale a diverse modifiche normative, in termini sia di numero complessivo e di comuni appartenenti, sia di estensione provinciale, infraprovinciale e interprovinciale (DGRV n. 13 del 21 gennaio 2014, LR n. 3 del 7 febbraio 2014 e infine la LR n. 11 del 2 aprile 2014).

Alla data odierna fa fede in tal senso, salvo ulteriori modifiche e/o integrazioni future, la Deliberazione di Giunta n. 13 del 21 gennaio 2014, che ha provveduto al riconoscimento di 12 bacini territoriali (di estensione provinciale, infraprovinciali o interprovinciali).

Sempre nella stessa legge regionale viene stabilito altresì che gli enti locali ricadenti nei bacini territoriali esercitino in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso i consigli di bacino.

Per quanto riguarda le modalità di costituzione e funzionamento dei Consigli di Bacino, all'art. 4 della LR 52/2012 la Regione Veneto ha scelto nella "Convenzione" (di cui all'art. 30 del D.lgs n.267/2000) la forma di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo bacino territoriale. Da parte degli stessi si stabilisce l'obbligo di sottoscrivere un'apposita Convenzione sulla scorta di quella tipo approvata dalla Giunta regionale con DGRV n. 1117 del 1 luglio 2014.

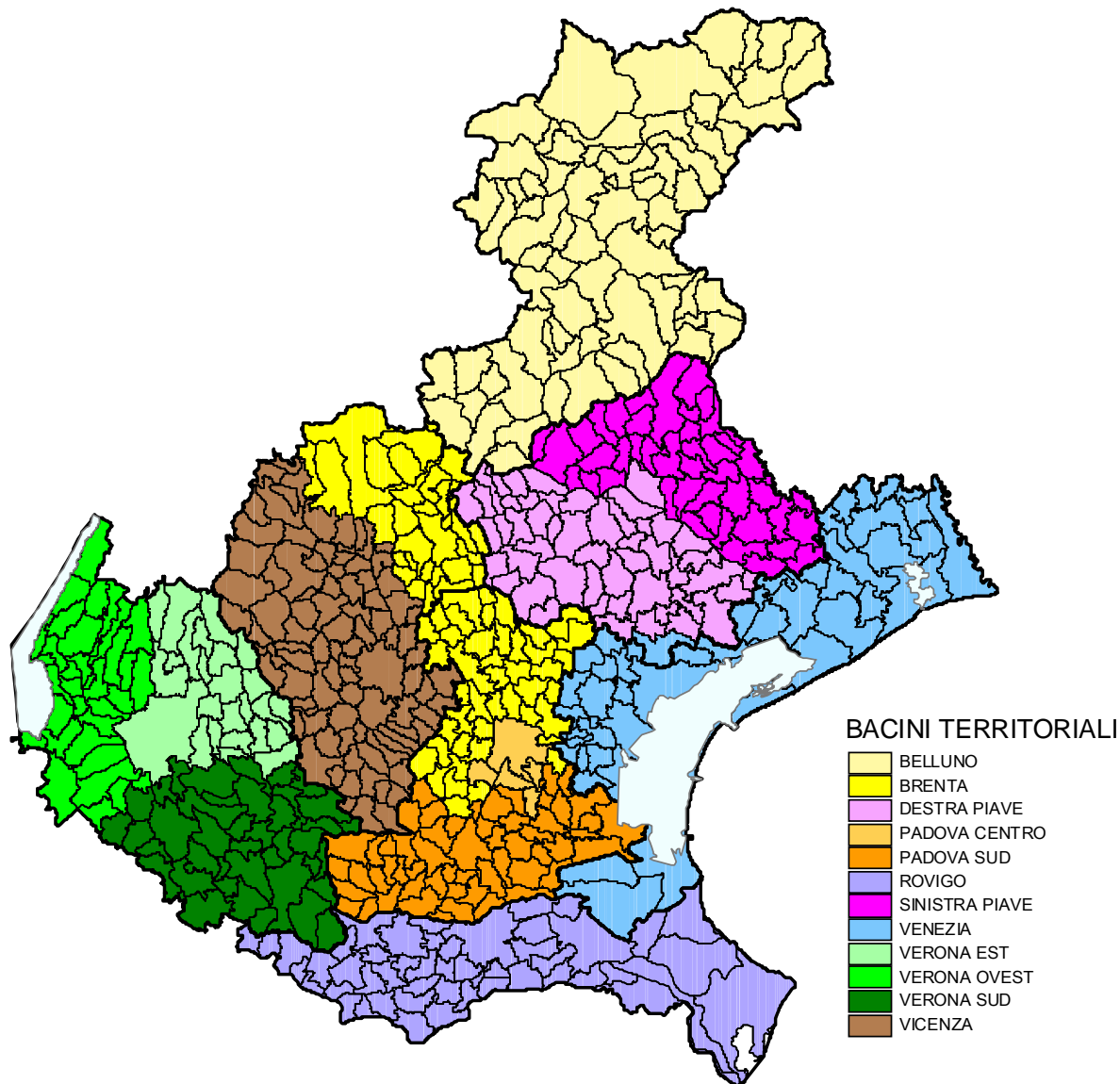


Fig. 2.1 - Bacini territoriali individuati dalla DGRV 13/2014 e modificati dalla DGRV 1117/2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

N°	BACINI TERRITORIALI (LR 52/12)	N° COMUNI
1	BELLUNO	67
2	BRENTA	72
3	DESTRA PIAVE	50
4	SINISTRA PIAVE	44
5	PADOVA CENTRO	5
6	PADOVA SUD	56
7	ROVIGO	50
8	VENEZIA	45
9	VERONA EST	25
10	VERONA OVEST	33
11	VERONA SUD	40
12	VICENZA	92
	VENETO	579

Tab. 2.1 – Numero di comuni per Bacino territoriale come da DGRV 13/2014 e modificati dalla DGRV 1117/2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

2.1 ATTUALE ASSETTO DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN VENETO

A fine 2014 la gestione dei rifiuti urbani in Veneto risulta affidata dai Comuni a 38 aziende (Fig. 1.2) le cui dimensioni sono molto variabili. Si contano aziende che servono un elevato numero di amministrazioni appartenenti a diversi bacini territoriali, così come definiti dalla LR 52/2012, come per esempio Etra Spa (66 comuni), Ecoambiente Srl (50 comuni), Contarina (50 comuni), le Associazioni Temporanee di Imprese (ATI) che operano nel bacino Padova SUD, Padova T.R.E. SRL-SESA SPA-De Vizia Transfer SPA - Abaco SPA (59 comuni). Accanto a queste operano diverse aziende al servizio di una sola amministrazione (comune o unione di comuni), come Bellunum SRL (comune di Belluno), Ponte Servizi Srl (comune di Ponte nelle Alpi), AIM Vicenza Spa (comune di Vicenza), SIT Spa (2 comuni), Unione dei Comuni di Erbezzo e Sant'Anna (2 comuni). La maggior parte dei gestori si colloca su posizioni intermedie e comprende aziende "storiche" ossia che da molti anni si occupano del servizio di gestione rifiuti in un determinato territorio. Esistono società costituite recentemente al fine di soddisfare le richieste della normativa di settore.

Nel territorio regionale la gestione del servizio d'igiene urbana risulta in particolare così ripartita:

- in Provincia di Belluno è principalmente affidata alle Unioni Montane, costituite in seguito all'emanazione del DL 78/2010 (specificato per il Veneto con LR 40/2012) che prevede l'obbligo associato delle funzioni per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 se appartengono o sono appartenuti a Comunità Montane. Non esiste pertanto coincidenza fra la gestione territoriale e la gestione unica prevista dalla LR 52/2012;

- in Provincia di Treviso è affidata a 2 gestori principali, che operano rispettivamente nei Comuni della Destra Piave e Sinistra Piave; solo il Comune di Mogliano Veneto fa riferimento alla ditta che si occupa del servizio nella provincia veneziana. La gestione di questo territorio è in linea con le indicazioni della LR 52/2012;

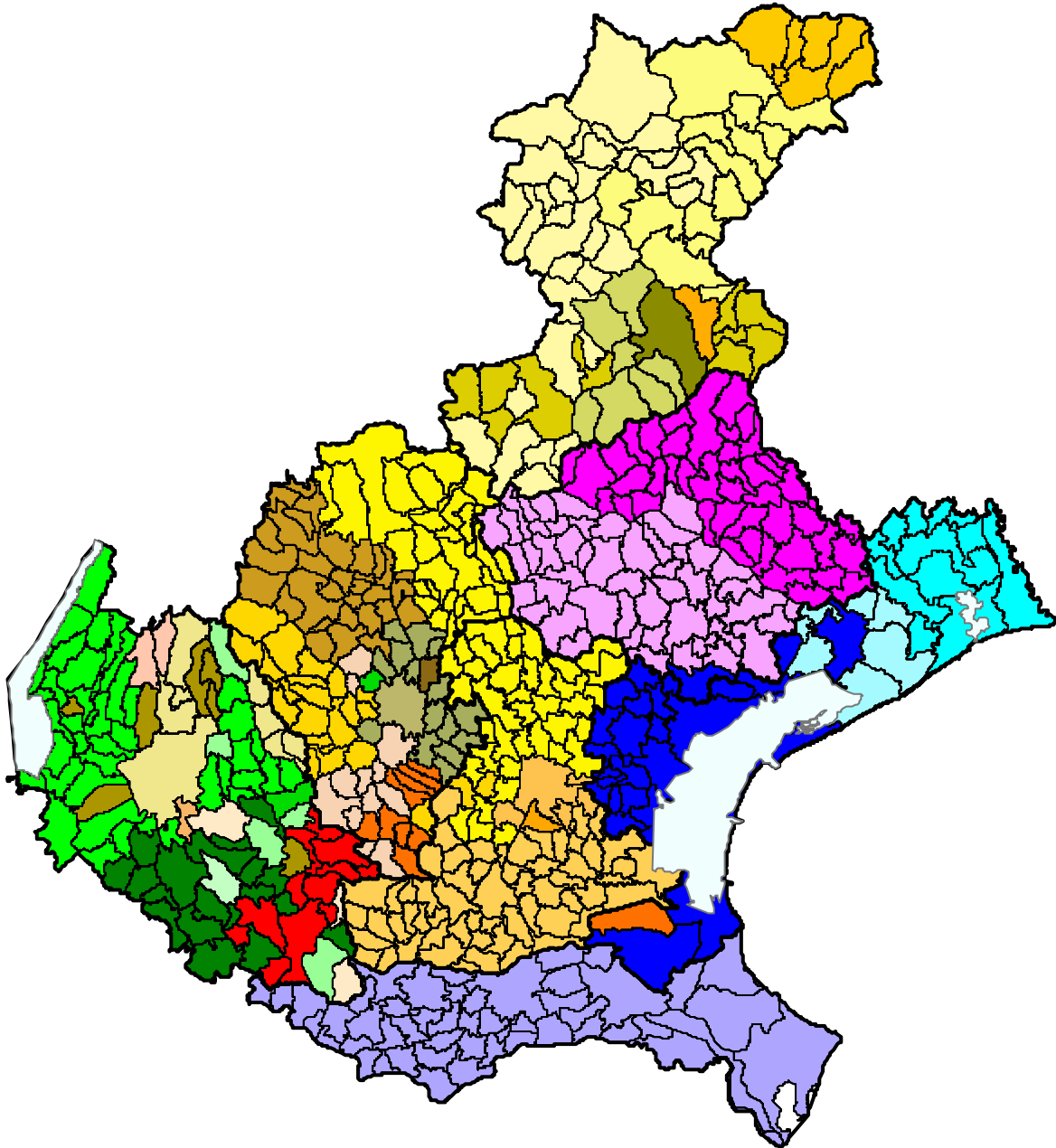
- in Provincia di Padova sono 3 i gestori principali, uno a nord del capoluogo di provincia che gestisce anche i rifiuti nei comuni dell'area vicentina del Brenta, uno gestisce la zona sud, mentre il terzo ha in affido il servizio del Comune di Padova e di altri 4 comuni limitrofi allo stesso. La Legge Regionale prevede la suddivisione del territorio in 3 enti sovra comunali;

- in Provincia di Vicenza sono presenti complessivamente 7 gestori principali suddivisi per gruppi di comuni che vanno da un massimo di 30 fino ad 1 solo, come per la municipalizzata del Comune di Vicenza. La gestione risulta piuttosto diversificata rispetto a quanto previsto dalla LR 52/2012;

- in Provincia di Rovigo è presente un unico gestore per tutti i 50 comuni in linea con quanto pianificato dalla normativa regionale;

- in Provincia di Verona la gestione è in capo principalmente ad ATI e a un paio di gestori principali; vi sono inoltre diversi comuni in cui la gestione rimane individuale (società costituite per fornire il servizio al solo comune). Anche in questo territorio risulta elevata la diversificazione rispetto alle previsioni della normativa regionale di settore;

- in Provincia di Venezia sono 4 i gestori attualmente operativi, ma 3 di questi fanno effettivamente parte dello stesso gruppo aziendale. Rimane escluso solo un comune che ha fatto riferimento ad un gestore della provincia di Padova. Solo in questo bacino territoriale è stata da poco approvata la convenzione tipo tra enti locali e bacino territoriale, prevista dalla normativa regionale, ora alla firma delle singole amministrazioni.



GESTORI DEL SERVIZIO

ACEGASAPSAMGA SPA GRUPPO HERA	ECOMONT SRL
AGNOCHIAMPO AMBIENTE SRL	ESA-COM SPA
AIM VICENZA SPA	ETRA SPA
AIMERI AMBIENTE SRL	IDEALSERVICE SOC. COOP.
ALISEA SPA	PADOVA T.R.E. SRL
ALTO VICENTINO AMBIENTE SRL	PONTE SERVIZI SRL
AMIA VERONA SPA	SAP SNC
ASVO SPA	SAVI SERVIZI SRL
ATI PADOVA T.R.E. SRL - SESA SPA - DE VIZIA TRASFER SPA - ABACO SPA	SERIT SRL
ATI PADOVA T.R.E.SRL - SAVI SERVIZI SRL - DE VIZIA TRANSFER SPA	SGL MULTISERVIZI SRL
ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA	SIT SPA
ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA + ALTRI	SIVE SRL
SAVNO + ATI SESA SPA - INGAM SRL - BIOMAN SPA	SOCIET' A' VALDALPONE SERVIZI SRL
BELLUNUM SRL	SORARIS SPA
BOVOLONE ATTIVA SRL	UNIONE COMUNI S.ANNA - ERBEZZO
COMUNE	UNIONE MONTANA ALPAGO
CONTARINA SPA	UNIONE MONTANA COMELICO - SAPPADA
DE VIZIA TRANSFER SPA	VERITAS SPA
ECOAMBIENTE SRL	VICENZA NORD SERVIZI SRL

Fig. 2.1.1 – Soggetti gestori dei rifiuti urbani in Veneto (novembre 2014) - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

N.	GESTORE	Bacino territoriale (LR 52/12)	Abitanti serviti in Veneto* (%)
1	VERITAS SPA	VENEZIA	14,52
2	CONTARINA SPA	DESTRA PIAVE	11,22
3	ETRA SPA	BRENTA	11,10
4	ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA + ALTRI	VERONA EST, VERONA OVEST, VERONA SUD	6,42
5	SAVNO + ATI SESA SPA - INGAM SRL - BIOMAN SPA	SINISTRA PIAVE	6,26
6	AMIA VERONA SPA	VERONA EST	5,62
7	ATI PADOVA T.R.E. SRL - SESA SPA - DE VIZIA TRASFER SPA - ABACO SPA	BRENTA, PADOVA CENTRO, PADOVA SUD	5,54
8	ACEGASAPSAMGA SPA GRUPPO HERA	BRENTA - PADOVA CENTRO	5,37
9	ECOAMBIENTE SRL	ROVIGO	4,93
10	ALTO VICENTINO AMBIENTE SRL	VICENZA	3,72
11	AGNOCHIAMPO AMBIENTE SRL	VICENZA	3,57
12	AIM VICENZA SPA	VICENZA	2,31
13	SORARIS SPA	VICENZA	2,25
14	ASVO SPA	VENEZIA	1,95
15	ESA-COM SPA	VERONA SUD	1,73
16	SIVE SRL	VERONA SUD	1,56
17	ALISEA SPA	VENEZIA	1,47
18	IDEALSERVICE SOC. COOP.	VICENZA	1,10
19	AIMERI AMBIENTE SRL	BELLUNO	1,06
20	ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA	VERONA EST, VERONA OVEST, VERONA SUD	0,88
21	BELLUNUM SRL	BELLUNO	0,73
22	PADOVA T.R.E. SRL	VENEZIA, VICENZA	0,72
23	COMUNE	BELLUNO	0,71
24	SAP SNC	BELLUNO	0,66
25	SIT SPA	VERONA EST, VICENZA	0,58
26	ATI PADOVA T.R.E.SRL - SAVI SERVIZI SRL - DE VIZIA TRANSFER SPA	PADOVA CENTRO	0,51
27	SGL MULTISERVIZI SRL	VERONA SUD	0,50
28	ECOMONT SRL	BELLUNO	0,48
29	SERIT SRL	VERONA EST, VERONA SUD	0,44
30	DE VIZIA TRANSFER SPA	VERONA SUD	0,41
31	BOVOLONE ATTIVA SRL	VERONA SUD	0,33
32	SOCIETA' VALDALPONE SERVIZI SRL	VERONA EST	0,32
33	SAVI SERVIZI SRL	BRENTA, VICENZA	0,26
34	UNIONE MONTANA ALPAGO	BELLUNO	0,20
35	UNIONE MONTANA COMELICO - SAPPADA	BELLUNO	0,18
36	PONTE SERVIZI SRL	BELLUNO	0,17
37	VICENZA NORD SERVIZI SRL	VICENZA	0,13
38	UNIONE COMUNI S.ANNA - ERBEZZO	VERONA EST, VERONA OVEST	0,07

* il numero di abitanti utilizzato come riferimento per le elaborazioni è riferito all'anno 2013

Tab. 2.1.2 – Percentuale di abitanti serviti per gestore sul totale del Veneto, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

L'analisi di dettaglio degli affidamenti del servizio (modalità, durata, ecc.) che seguirà nei paragrafi successivi prenderà in considerazione sia il livello provinciale sia quello territoriale relativo ai nuovi 12 bacini.

Va sottolineato infatti che, a seguito dello sviluppo della specifica legislazione regionale di settore, l'istituzione dei Consigli di Bacino e il susseguente affidamento del servizio risultano al momento aspetti in possibile evoluzione e la descrizione degli stessi meriterebbe un frequente aggiornamento.

Ad oggi, infatti, coesistono in Veneto, situazioni in cui è già stata definita la forma di affidamento del servizio, indipendentemente dalla costituzione del consiglio di bacino territorialmente competente, mentre in altri contesti vige un regime di proroga di vecchi contratti/accordi in attesa che sia l'autorità preposta a definire con maggior chiarezza le future prospettive e scenari.

N.	BACINO TERRITORIALE (LR 52/12)	N. GESTORI
1	BELLUNO	8
2	BRENTA	4
3	DESTRA PIAVE	1
4	SINISTRA PIAVE	1
5	PADOVA CENTRO	3
6	PADOVA SUD	1
7	ROVIGO	1
8	VENEZIA	4
9	VERONA EST	7
10	VERONA OVEST	3
11	VERONA SUD	8
12	VICENZA	9

Tab. 2.1.1 – Gestori per Bacino territoriale, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

Bacino territoriale (LR 52/12)	GESTORE	Comuni Serviti (n.)	Abitanti serviti* (n.)	Abitanti serviti* (%)
BELLUNO	AIMERI AMBIENTE SRL	29	52.296	25,3
	BELLUNUM SRL	1	36.039	17,4
	COMUNE	5	35.148	17,0
	ECOMONT SRL	14	23.887	11,5
	PONTE SERVIZI SRL	1	8.485	4,1
	SAP SNC	6	32.423	15,7
	UNIONE MONTANA ALPAGO	5	9.932	4,8
	UNIONE MONTANA COMELICO - SAPPADA	6	8.764	4,2
BELLUNO Totale		67	206.974	100,0
BRENTA	ACEGASAPSAMGA SPA GRUPPO HERA	2	21.586	3,7
	ATI PADOVA T.R.E. SRL - SESA SPA - DE VIZIA TRASFER SPA - ABACO SPA	2	9.311	1,6
	ETRA SPA	66	547.094	92,9
	SAVI SERVIZI SRL	2	10.750	1,8
BRENTA Totale		72	588.741	100,0
DESTRA PIAVE	CONTARINA SPA	50	552.975	100,0
DESTRA PIAVE Totale		50	552.975	100,0
SINISTRA PIAVE	SAVNO + ATI SESA SPA - INGAM SRL - BIOMAN SPA	44	308.203	100,0
SINISTRA PIAVE Totale		44	308.203	100,0

Bacino territoriale (LR 52/12)	GESTORE	Comuni Serviti (n.)	Abitanti serviti* (n.)	Abitanti serviti* (%)
PADOVA CENTRO	ACEGASAPSAMGA SPA GRUPPO HERA	3	243.027	88,9
	ATI PADOVA T.R.E. SRL - SESA SPA - DE VIZIA TRASFER SPA - ABACO SPA	1	5.440	2,0
	ATI PADOVA T.R.E.SRL - SAVI SERVIZI SRL - DE VIZIA TRANSFER SPA	1	24.951	9,1
PADOVA CENTRO Totale		5	273.418	100,0
PADOVA SUD	ATI PADOVA T.R.E. SRL - SESA SPA - DE VIZIA TRASFER SPA - ABACO SPA	56	258.405	100,0
PADOVA SUD Totale		56	258.405	100,0
ROVIGO	ECOAMBIENTE SRL	50	243.064	100,0
ROVIGO Totale		50	243.064	100,0
VENEZIA	ALISEA SPA	7	72.530	8,2
	ASVO SPA	11	95.861	10,8
	PADOVA T.R.E. SRL	1	3.131	0,4
	VERITAS SPA	26	715.384	80,7
VENEZIA Totale		45	886.906	100,0
VERONA EST	AMIA VERONA SPA	4	276.741	70,8
	ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA	3	3.468	0,9
	ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA + ALTRI	10	69.529	17,8
	SERIT SRL	2	3.434	0,9
	SIT SPA	1	21.041	5,4
	SOCIETA' VALDALPONE SERVIZI SRL	4	16.001	4,1
	UNIONE COMUNI S.ANNA - ERBEZZO	1	759	0,2
VERONA EST Totale		25	390.973	100,0
VERONA OVEST	ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA	3	34.406	12,4
	ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA + ALTRI	29	239.522	86,6
	UNIONE COMUNI S.ANNA - ERBEZZO	1	2.587	0,9
VERONA OVEST Totale		33	276.515	100,0
VERONA SUD	ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA	1	5.318	2,1
	ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA + ALTRI	1	7.194	2,8
	BOVOLONE ATTIVA SRL	1	16.050	6,3
	DE VIZIA TRANSFER SPA	3	20.423	8,0
	ESA-COM SPA	19	85.258	33,6
	SERIT SRL	3	18.334	7,2
	SGL MULTISERVIZI SRL	1	24.598	9,7
	SIVE SRL	11	76.732	30,2
VERONA SUD Totale		40	253.907	100,0
VICENZA	AGNOCHIAMPO AMBIENTE SRL	21	175.949	25,6
	AIM VICENZA SPA	1	113.932	16,6
	ALTO VICENTINO AMBIENTE SRL	31	183.431	26,7
	IDEALSERVICE SOC. COOP.	12	54.399	7,9
	PADOVA T.R.E. SRL	9	32.224	4,7
	SAVI SERVIZI SRL	1	2.066	0,3
	SIT SPA	1	7.386	1,1
	SORARIS SPA	15	111.001	16,2
	VICENZA NORD SERVIZI SRL	1	6.568	1,0
VICENZA Totale		92	686.956	100,0
VENETO		579	4.927.037	

* il numero di abitanti utilizzato come riferimento per le elaborazioni è riferito all'anno 2013

Tab. 2.1.3 – Numero comuni e abitanti serviti per bacino territoriale e gestore, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

3 QUADRO GENERALE SUGLI AFFIDAMENTI

Il Codice Ambientale prevede per la prima volta una "gestione integrata dei rifiuti" (art. 200, comma 1, lett. a, del D.lgs 152/2006) ed indica che l'insieme di attività, comprendente anche la realizzazione e gestione degli impianti (art. 201, comma 4, lett. a), art. 202, comma 5), deve essere svolto da un unico soggetto. In sostanza, tutte le attività che rientrano nella "gestione" come definita nell'art. 183, comma 1, lett. g) (raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché quello delle discariche dopo la chiusura) dovrebbero essere soggette ad un unico regime, individuato dall'art. 202 (affidamento del servizio mediante gara) e affidate ad unico soggetto.

Il ciclo integrato dei rifiuti (definizione all'art. 183, lett. d), comprendendo anche lo smaltimento regionale, deve realizzarsi completamente all'interno dell'ambito e condurre all'unicità del soggetto gestore, con lo scopo di superare la frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti (art. 200, comma 1).

L'art. 183 del Codice Ambientale, nel definire il gestore del servizio di gestione dei rifiuti, prevede, comunque, che esso possa ricorrere ad altre imprese "per lo svolgimento di singole parti del servizio medesimo", coordinandole.

Il gestore del servizio, pertanto, può ricorrere ad altre imprese, in possesso dei requisiti di legge, per lo svolgimento di singole parti del servizio, fermo restando il suo ruolo di unico referente della gestione e coordinatore delle imprese partecipanti. In ogni caso l'affidamento deve riguardare la realizzazione dell'intero servizio (art. 201, comma 4).

3.1 LE MODALITA' DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO

In tema di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica in Italia si è visto il susseguirsi di un referendum di abrogazione dell'articolo 23-bis e di varie sentenze della Corte Costituzionale che hanno creato una situazione di vuoto normativo e determinato la piena applicabilità della disciplina comunitaria.

Le opzioni gestionali offerte dalla stessa alle quali possono accedere gli enti di governo degli ambiti sono le seguenti:

- affidamento del servizio ad un soggetto terzo, con gara ad evidenza pubblica sulla base del Codice appalti a cui possono accedere Enti e società pubbliche e private, o società miste pubblico-privato (D.Lgs. 163 del 12 aprile 2006);
- affidamento a società a capitale misto pubblico e privato ossia costituzione di un partenariato pubblico-privato (procedura di gara per la scelta del socio privato, a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio);
- affidamento diretto ad un soggetto che possenga i requisiti comunitari prescritti per l'in house providing (capitale pubblico, controllo analogo, prevalenza dell'attività in favore degli enti affidanti).

3.2 ITER PER LA SCELTA DELLA MODALITA' DI AFFIDAMENTO

Relativamente all'iter necessario per l'affidamento della modalità organizzativa del servizio, secondo l'art. 3 delle L. 241/1990, l'elemento fondante della decisione è rappresentato dalla motivazione che ha portato a tale scelta e le ragioni che hanno supportato la stessa dovranno essere ben illustrate nella delibera dell'organo consiliare, con particolare evidenza delle utilità (economiche e tecniche) che si intendono conseguire con quel determinato modello. Ciò vale sia nel caso di gara o di affidamento a società miste o nell'ipotesi di ricorso all'in house. Sebbene però la norma sia di portata generale, essa riveste una specifica importanza soprattutto per motivare la scelta dell'affidamento in house, che presenta maggiore criticità nella dimostrazione del rispetto delle regole sottese al principio della concorrenza.

Nello specifico poi con l'art. 34, comma 20 e ss., del D.L. n.179/2012, convertito con L. 221/2012 e poi modificato con leggi successive, la motivazione in capo agli enti circa la modalità di affidamento (e non solo quello diretto) consiste nell'obbligo di redigere e pubblicare una relazione che dia conto "delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste" (comma 20). Le amministrazioni che hanno affidato il servizio con modalità in house in Veneto hanno reso disponibile, come prescritto, la relazione sul proprio sito internet.

Nel caso dell'In house tale relazione dovrà prevalentemente evidenziare quali siano le ragioni che precluderebbero il raggiungimento dell'interesse pubblico cui è funzionale l'azione dell'ente, qualora si adottassero procedure ad evidenza pubblica.

Tali scelte e motivazioni non devono essere poi sottoposte a scrutinio, ma resi trasparenti attraverso la pubblicazione nel sito internet dell'ente affidante.

Lo stesso articolo ai commi seguenti stabilisce delle scadenze temporali per determinate situazioni e nello specifico il comma 21 detta che "gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del decreto, non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2014 (proroga avvenuta con L. n. 15/2014), pubblicando entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2014.

Anche per gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1 ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020 (comma 22).

3.3 MODALITA' DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IN VENETO

Tra le diverse modalità di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani adottate, così come dichiarato all'Osservatorio Regionale Rifiuti, il 63% dei comuni della Regione ha adottato l'in house providing; sono infatti ben 337 i comuni coinvolti in tale modello facendo ricorso ad un totale di 22 società.

Il 38% dei comuni ha adottato invece procedure di gara ad evidenza pubblica; tra questi quasi l'80% ha affidato il servizio totalmente con gara, mentre il 20% (44 comuni appartenenti al bacino Sinistra Piave) ha scelto un partenariato pubblico-privato e indetto quindi la gara per l'individuazione del solo socio privato.

Solo 23 comuni su 579 utilizzano personale proprio per raccolta e trasporto dei rifiuti urbani. Si tratta prevalentemente dei comuni dell'area bellunese in cui il servizio è svolto dalle unioni montane o da qualche singolo comune che ha provveduto ad affidamenti diretti.

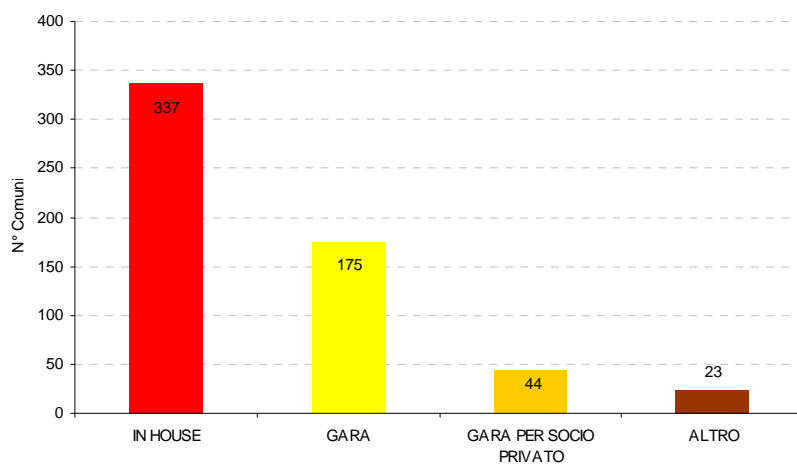


Fig.3.1.1 – Modalità di affidamento nei Comuni del Veneto, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

Scendendo nel dettaglio provinciale si nota come l'unica provincia omogenea dal punto di vista dell'affidamento dell'incarico sia Rovigo, dove ormai da molto tempo tutti i 50 Comuni della Provincia sono accorpatisi sotto un unico Consorzio, che oggi svolge il servizio secondo la formula dell'in house providing. Le altre Province presentano situazioni più o meno diversificate: Venezia ha quasi esclusivamente affidamenti in house (43 comuni su 44) ad eccezione del solo comune di Cona, che ha indetto gara pubblica.

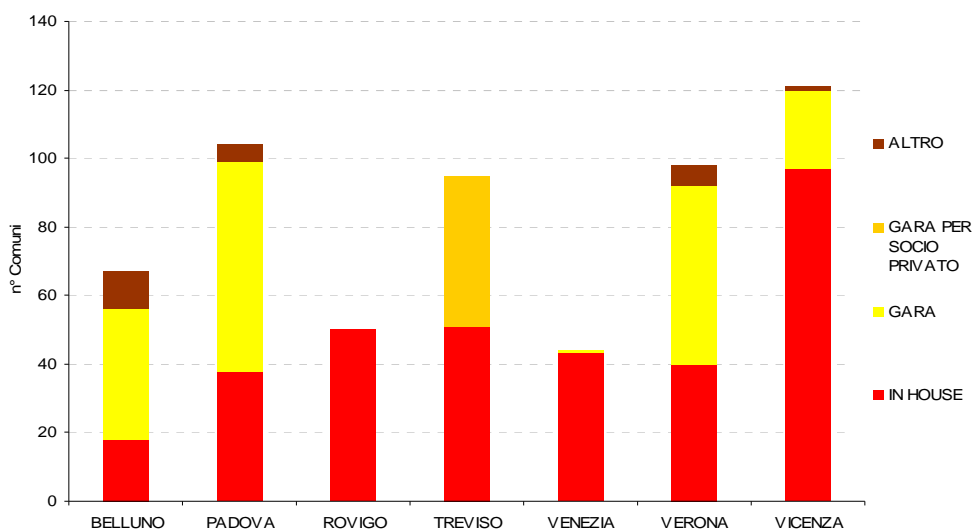


Fig.3.1.2 - Distribuzione delle modalità di affidamento nelle Province del Veneto, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

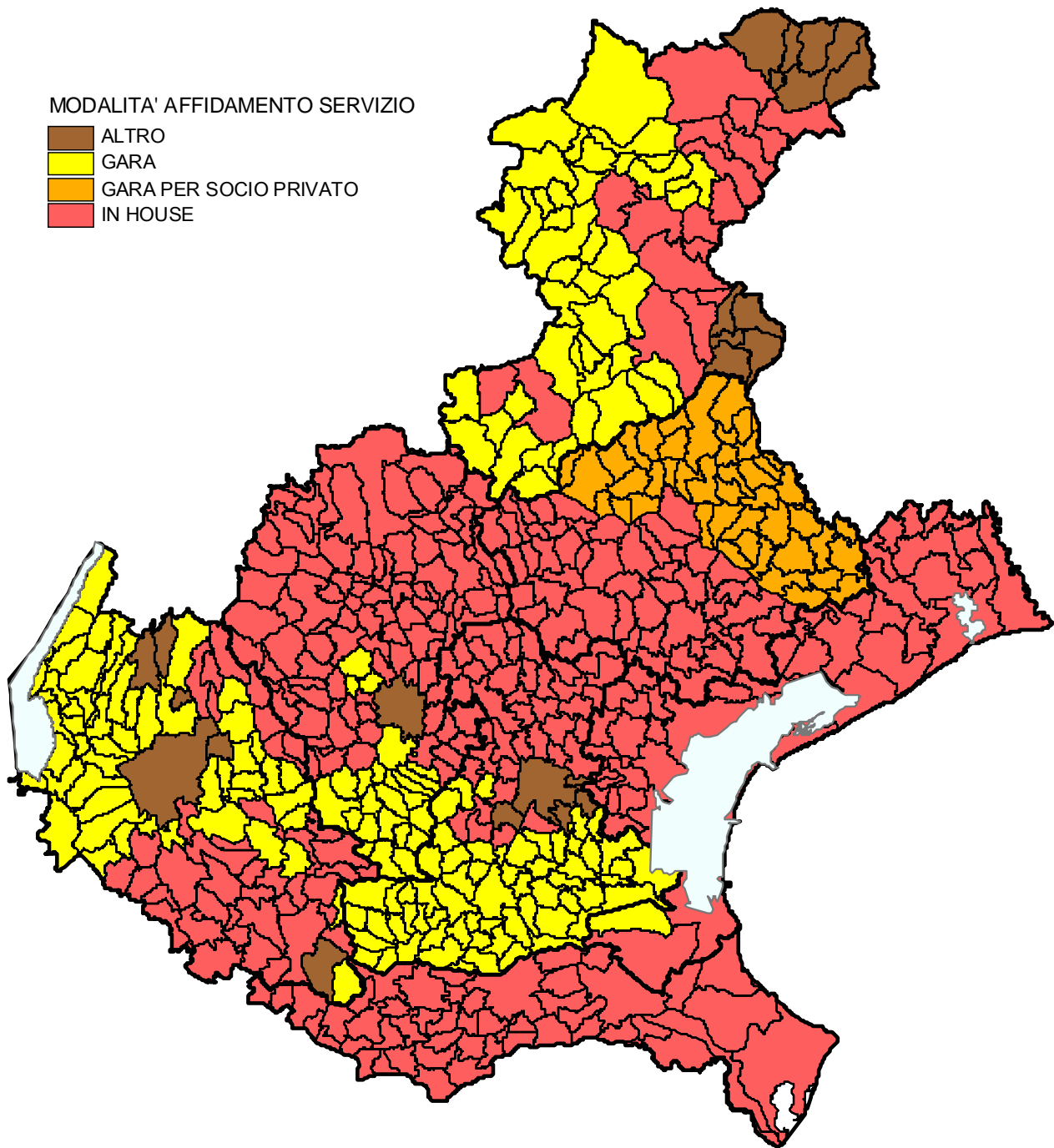


Fig.3.1.3 – Distribuzione dei comuni veneti in base alle modalità di affidamento, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

Analizzando la situazione a livello di bacino territoriale (LR 52/2012), risulta più semplice individuare situazioni omogenee per la storica coincidenza del Bacino e dell'Ente Gestore come "Destra Piave" (composto dai comuni appartenenti al Consorzio Intercomunale Priula e Consorzio TVTre) e "Rovigo" con formula in house, "Sinistra Piave" con il partenariato pubblico-privato e "Padova Sud", unico bacino che ha fatto totalmente ricorso alla gara pubblica.

Sostanzialmente analoghi sono comunque anche il bacino "Brenta" e "Venezia" che hanno optato per la formula in house, e "Verona Ovest" in cui i comuni hanno principalmente affidato il servizio tramite gara.

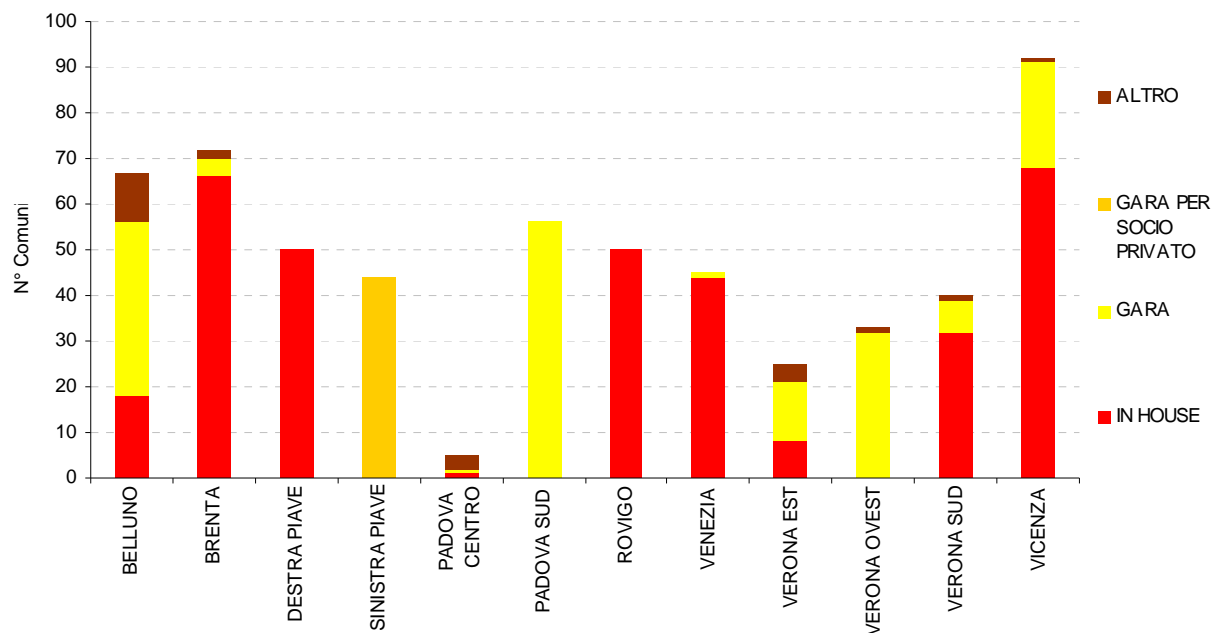


Fig.3.1.4 – Distribuzione delle modalità di affidamento nei Bacini Territoriali del Veneto, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

BACINI (LR 52/12)	IN HOUSE (n.)	GARA (n.)	PATERNARIATO PUBBLICO-PRIVATO (n.)	ALTRO (n.)
BELLUNO	18	38	0	11
BRENTA	66	4	0	2
DESTRA PIAVE	50	0	0	0
SINISTRA PIAVE	0	0	44	0
PADOVA CENTRO	1	1	0	3
PADOVA SUD	0	56	0	0
ROVIGO	50	0	0	0
VENEZIA	44	1	0	0
VERONA EST	8	13	0	4
VERONA OVEST	0	32	0	1
VERONA SUD	32	7	0	1
VICENZA	68	23	0	1
TOTALE	337	175	44	23

Tab.3.1 –Modalità di affidamento nei Bacini Territoriali del Veneto, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

BACINO TERRITORIALE (LR 52/12)	GESTORE SERVIZIO	MODALITA' DI AFFIDAMENTO
BELLUNO	AIMERI AMBIENTE SRL	GARA
	BELLUNUM SRL	IN HOUSE
	COMUNI IN PROPRIO	GARA – IN HOUSE
	ECOMONT SRL	IN HOUSE
	PONTE SERVIZI SRL	IN HOUSE
	SAP SNC	GARA
	UNIONE MONTANA ALPAGO	ALTRO
	UNIONE MONTANA COMELICO - SAPPADA	ALTRO
BRENTA	ACEGASAPSAMGA SPA GRUPPO HERA	ALTRO
	ATI PADOVA T.R.E. SRL - SESA SPA - DE VIZIA TRASFER SPA - ABACO SPA	GARA
	ETRA SPA	IN HOUSE
	SAVI SERVIZI SRL	GARA
DESTRA PIAVE	CONTARINA SPA	IN HOUSE
PADOVA CENTRO	ACEGASAPSAMGA SPA GRUPPO HERA	ALTRO
	ATI PADOVA T.R.E. SRL - SESA SPA - DE VIZIA TRASFER SPA - ABACO SPA	GARA
	ATI PADOVA T.R.E.SRL - SAVI SERVIZI SRL - DE VIZIA TRANSFER SPA	IN HOUSE
PADOVA SUD	ATI PADOVA T.R.E. SRL - SESA SPA - DE VIZIA TRASFER SPA - ABACO SPA	GARA
ROVIGO	ECOAMBIENTE SRL	IN HOUSE
SINISTRA PIAVE	SAVNO + ATI SESA SPA - INGAM SRL - BIOMAN SPA	PATERNARIATO
VENEZIA	ALISEA SPA	IN HOUSE
	ASVO SPA	IN HOUSE
	PADOVA T.R.E. SRL	GARA
	VERITAS SPA	IN HOUSE
VERONA EST	AMIA VERONA SPA	ALTRO
	ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA	IN HOUSE
	ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA + ALTRI	GARA
	SERIT SRL	IN HOUSE
	SIT SPA	GARA
	SOCIETA' VALDALPONE SERVIZI SRL	IN HOUSE
	UNIONE COMUNI S.ANNA - ERBEZZO	ALTRO
VERONA OVEST	ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA	GARA
	ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA + ALTRI	GARA
	UNIONE COMUNI S.ANNA - ERBEZZO	ALTRO
VERONA SUD	ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA	GARA
	ATI SERIT SRL - AMIA VERONA SPA + ALTRI	GARA
	BOVOLONE ATTIVA SRL	IN HOUSE
	DE VIZIA TRANSFER SPA	GARA
	ESA-COM SPA	IN HOUSE
	SERIT SRL	GARA
	SGL MULTISERVIZI SRL	IN HOUSE
	SIVE SRL	IN HOUSE
VICENZA	AGNOCHIAMPO AMBIENTE SRL	IN HOUSE
	AIM VICENZA SPA	ALTRO
	ALTO VICENTINO AMBIENTE SRL	IN HOUSE
	IDEALSERVICE SOC. COOP.	GARA
	PADOVA T.R.E. SRL	GARA
	SAVI SERVIZI SRL	GARA
	SIT SPA	GARA
	SORARIS SPA	IN HOUSE
VICENZA NORD SERVIZI SRL	IN HOUSE	

Tab.3.2 –Modalità di affidamento del servizio ai gestori nei Bacini Territoriali del Veneto, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

3.4 SCADENZE DEGLI AFFIDAMENTI ATTUALI

Il dinamismo normativo che ha caratterizzato lo status quo dei servizi pubblici locali di rilevanza economica negli ultimi anni e l'incertezza generata dallo stesso nelle tempistiche di applicazione delle specifiche norme di settore, hanno fortemente influenzato la durata degli affidamenti in essere e di quelli assegnati di recente.

Solo il 15% dei Comuni, pari ad 89 amministrazioni, ha attualmente in essere affidamenti in scadenza entro il prossimo 2015.

La maggior parte (quasi il 74%) ha scelto opzioni che vanno anche oltre il 2030: 107 comuni (18% dei comuni veneti) presenta scadenze comprese tra il 2015 e il 2020, 171 comuni (29% dei comuni veneti) dovranno affidare nuovamente il servizio tra il 2020 e il 2030 e per ben 151 il servizio attuale si protrarrà oltre il 2030 (26% dei comuni veneti).

Una quota residuale di soli 47 comuni ha scelto la formula della proroga degli affidamenti in essere, anche se già terminati, fino alla costituzione ed operatività del Consiglio di Bacino (5 comuni) o fino a nuova procedura di affidamento (42 comuni).

La scelta di un affidamento per cui non è prevista una data di scadenza (indeterminata) è stata fatta da 14 amministrazioni, principalmente appartenenti ad unioni montane.

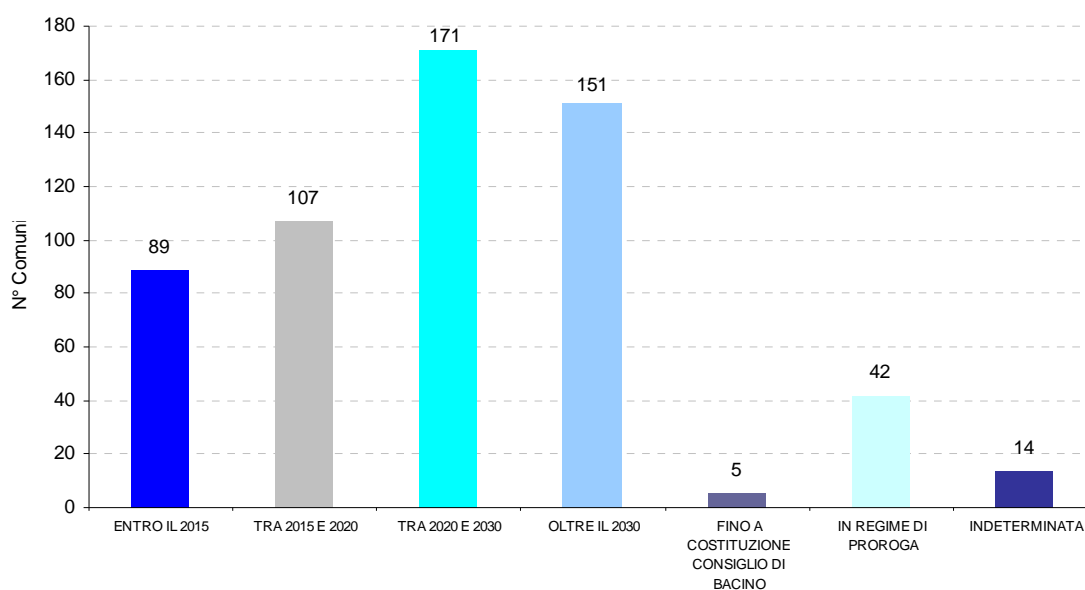


Fig.3.2.1 – Scadenza dell'affidamento nei Comuni del Veneto, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

Le scadenze degli affidamenti riflettono le modalità di assegnazione degli stessi.

Le stesse considerazioni in termini di omogeneità quindi a livello provinciale e di bacino territoriale seguono esattamente quelle già formulate relativamente al paragrafo precedente: in province e bacini omogenei dal punto di vista delle modalità di affidamento del servizio ad un determinato gestore, le scadenze degli incarichi sono le stesse per tutti comuni coinvolti.

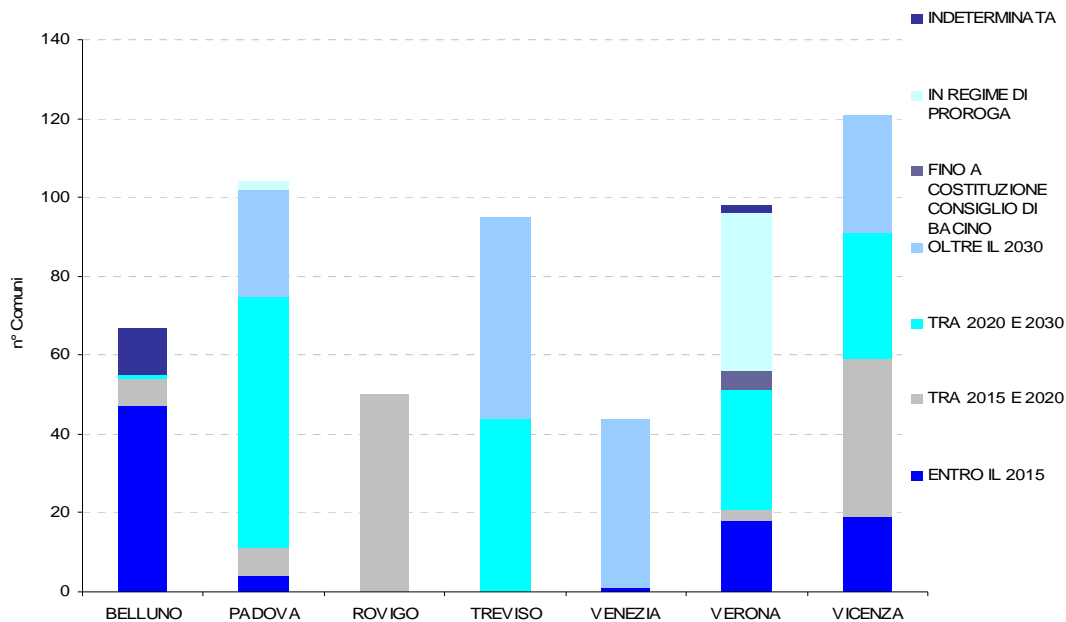


Fig. 3.2.2 – Scadenza dell'affidamento nelle Province del Veneto, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

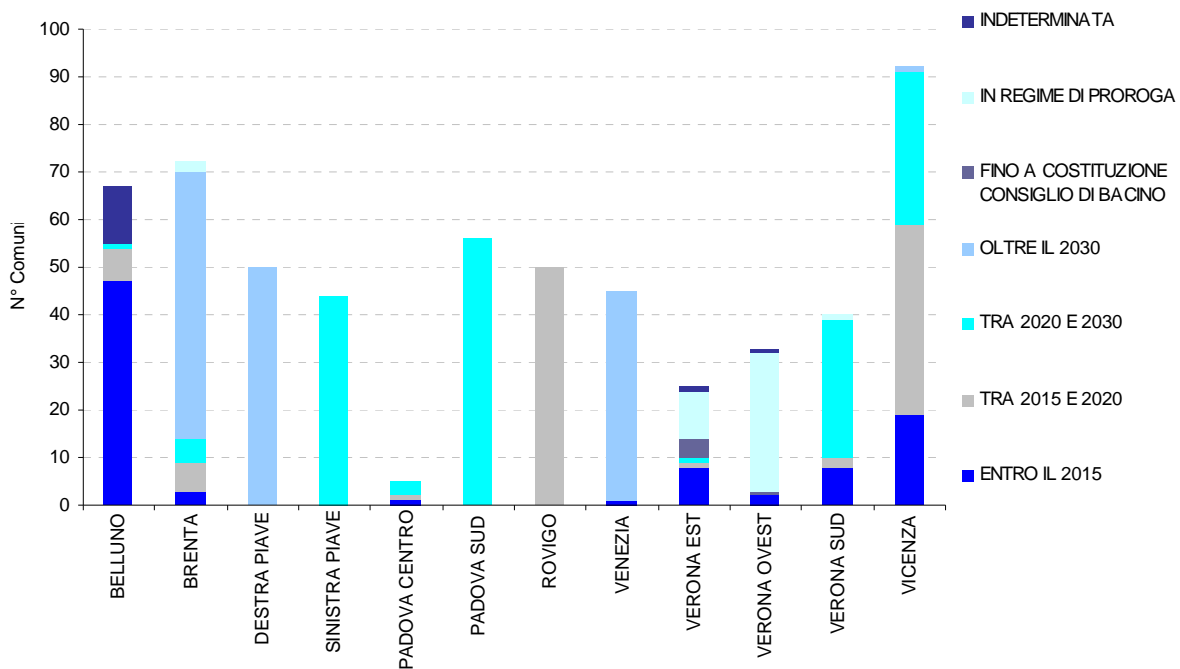


Fig.3.2.3 – Scadenza dell'affidamento nei Bacini Territoriali del Veneto, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

In termini invece di durata temporale delle differenti modalità di affidamento risulta interessante evidenziare che la metà degli affidamenti in house scade tra il 2015 e il 2020 (94 comuni su 186) e per ben 52 comuni si va oltre il 2030.

Sempre oltre il 2030 anche per i Comuni che hanno scelto con gara il socio privato.

L'affidamento con gara è utilizzato da 59 comuni nei quali la scadenza sarà piuttosto imminente, ossia entro il 2015, soprattutto concentrati nell'area bellunese (affidamento alle unioni montane) o vicentina, e altrettanti che scadono tra 2020 e 2025.

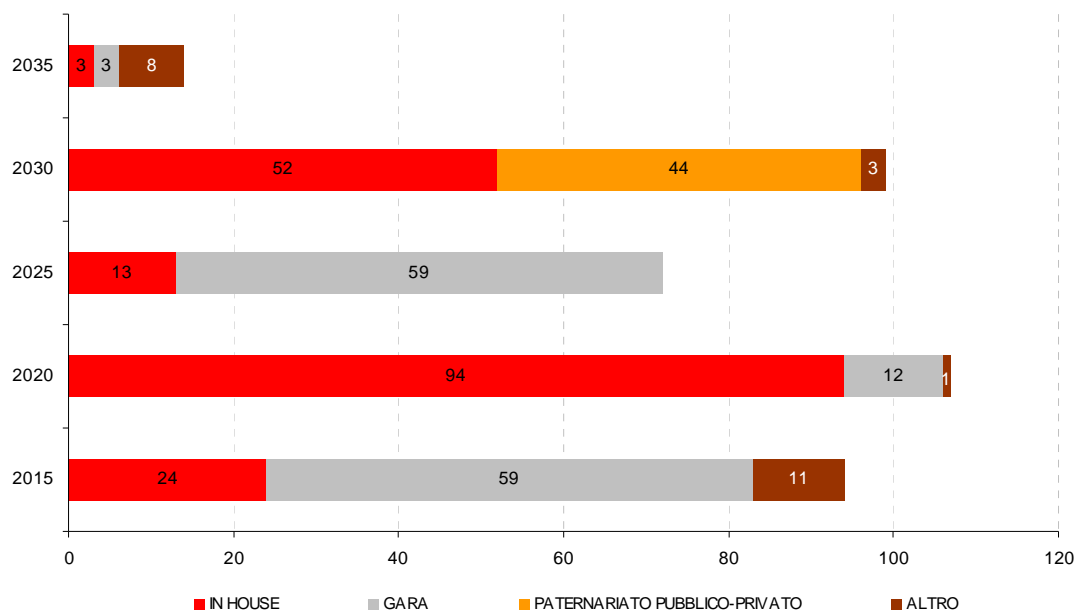


Fig.3.2.4 – Scadenza temporale per modalità di affidamento, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

BACINO TERRITORIALE (LR 52/12)	MODALITA' DI AFFIDAMENTO	SCADENZA	N. COMUNI
BELLUNO	ALTRO	ENTRO IL 2015	5
		INDETERMINATA	6
	GARA	ENTRO IL 2015	28
		INDETERMINATA	3
		TRA 2015 E 2020	7
	IN HOUSE	ENTRO IL 2015	14
INDETERMINATA		3	
TRA 2020 E 2030		1	
BRENTA	ALTRO	ENTRO IL 2015	2
		INDETERMINATA	0
	GARA	PROROGA	2
		TRA 2020 E 2030	2
	IN HOUSE	ENTRO IL 2015	1
		OLTRE IL 2030	56
IN HOUSE	TRA 2015 E 2020	6	
	TRA 2020 E 2030	3	
DESTRA PIAVE	IN HOUSE	OLTRE IL 2030	50
PADOVA CENTRO	ALTRO	ENTRO IL 2015	1
		TRA 2015 E 2020	1
		TRA 2020 E 2030	1
	GARA	TRA 2020 E 2030	1
IN HOUSE	TRA 2020 E 2030	1	
PADOVA SUD	GARA	TRA 2020 E 2030	56
ROVIGO	IN HOUSE	TRA 2015 E 2020	50
SINISTRA PIAVE	PATERNARIATO PUBBLICO-PRIVATO	TRA 2020 E 2030	44
VENEZIA	GARA	ENTRO IL 2015	1
	IN HOUSE	OLTRE IL 2030	44

BACINO TERRITORIALE (LR 52/12)	MODALITA' DI AFFIDAMENTO	SCADENZA	N. COMUNI
VERONA EST	ALTRO	ENTRO IL 2015	2
		INDETERMINATA	1
		TRA 2020 E 2030	1
	GARA	ENTRO IL 2015	2
		PROROGA	10
		TRA 2015 E 2020	1
IN HOUSE	ENTRO IL 2015	4	
	FINO A COSTITUZIONE CONSIGLIO DI BACINO	4	
VERONA OVEST	ALTRO	INDETERMINATA	1
	GARA	ENTRO IL 2015	2
		FINO A COSTITUZIONE CONSIGLIO DI BACINO PROROGA	1 29
VERONA SUD	ALTRO	ENTRO IL 2015	1
	GARA	ENTRO IL 2015	6
		PROROGA	1
	IN HOUSE	ENTRO IL 2015	1
		TRA 2015 E 2020	2
TRA 2020 E 2030		29	
VICENZA	ALTRO	TRA 2020 E 2030	1
	GARA	ENTRO IL 2015	19
		TRA 2015 E 2020	4
	IN HOUSE	OLTRE IL 2030	1
		TRA 2015 E 2020	36
TRA 2020 E 2030		31	

Tab.3.3 –Scadenza temporale delle differenti modalità di affidamento nei Bacini Territoriali del Veneto, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

3.5 TIPOLOGIA DEI SERVIZI IN AFFIDAMENTO

Le diversificate modalità di affidamento del servizio si caratterizzano anche per l'oggetto dell'affidamento, al quale può essere affidato tutto il servizio integrato di gestione dei rifiuti (raccolta, trasporto, riscossione, gestione impiantistica...) o semplicemente una parte dello stesso, ad esempio solo raccolta e trasporto.

La maggior parte delle amministrazioni comunali, il 66%, ha scelto di affidare tutto il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, mentre solo il 34% ha affidato solo la parte relativa a raccolta e trasporto.

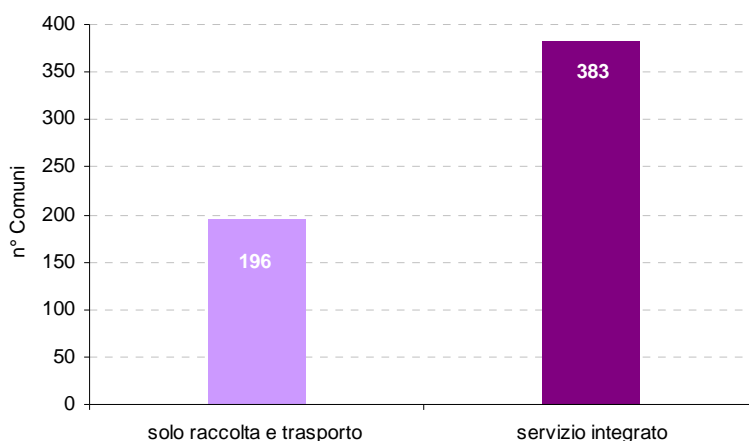


Fig.3.3.1 – Tipologia del servizio fornita ai Comuni del Veneto, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

A livello provinciale l'affidamento del servizio integrato si estende alle province di Padova, Rovigo, Treviso e Venezia, quelle per cui il gestore affidatario ha la disponibilità impiantistica per la gestione, in particolare, del rifiuto secco residuo (RUR).

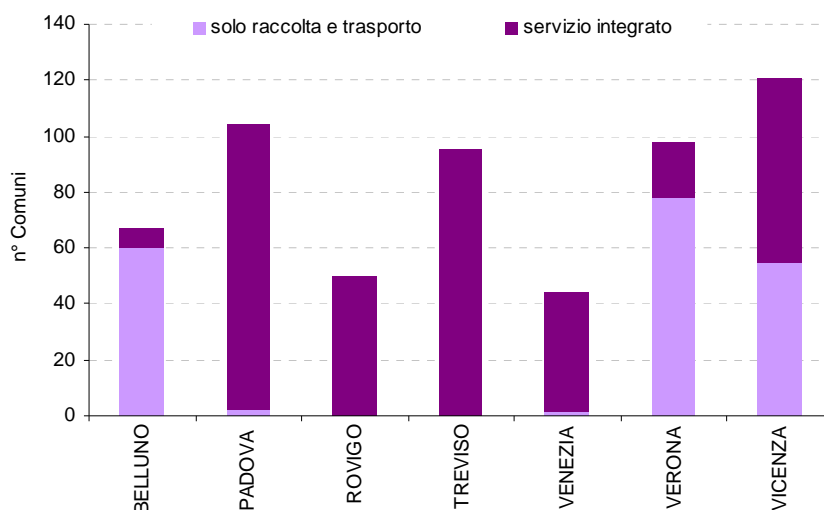


Fig.3.3.2 – Tipologia del servizio presente nelle Province del Veneto, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

A livello di bacino territoriale s'individuano diverse realtà che, pur non avendo a disposizione nell'area di competenza impianti di trattamento del RUR, hanno tuttavia assegnato la gestione del servizio integrato a soggetti che hanno risolto il problema impiantistico della indisponibilità tramite il ricorso ad associazioni

temporanee di impresa (ATI) in cui sono stati inclusi i gestori di impianti di diverse tipologie di rifiuti (bacino Padova Sud) o a soci privati rappresentati proprio da impianti di gestione rifiuti (bacino Sinistra Piave).

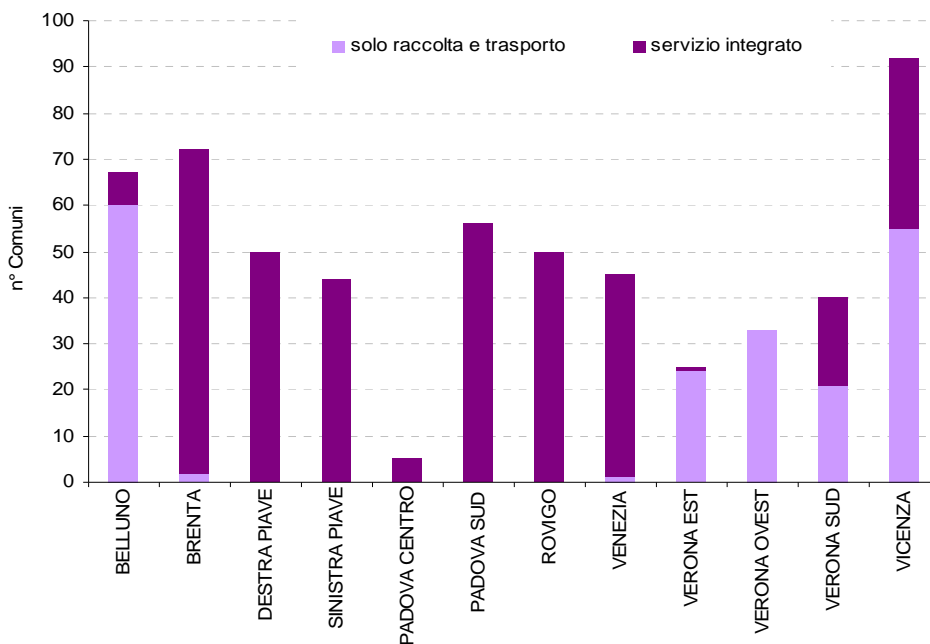


Fig.3.3.3 – Tipologia del servizio presente nei Bacini Territoriali del Veneto, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

Mettendo in relazione la modalità di affidamento con il tipo di servizio assegnato si riscontra che l'80% dell'in house comprende l'intero servizio integrato di gestione, mentre il 66% dei comuni che hanno affidato solo la parte relativa alla raccolta e trasporto dei rifiuti lo ha fatto tramite gara ad evidenza pubblica.

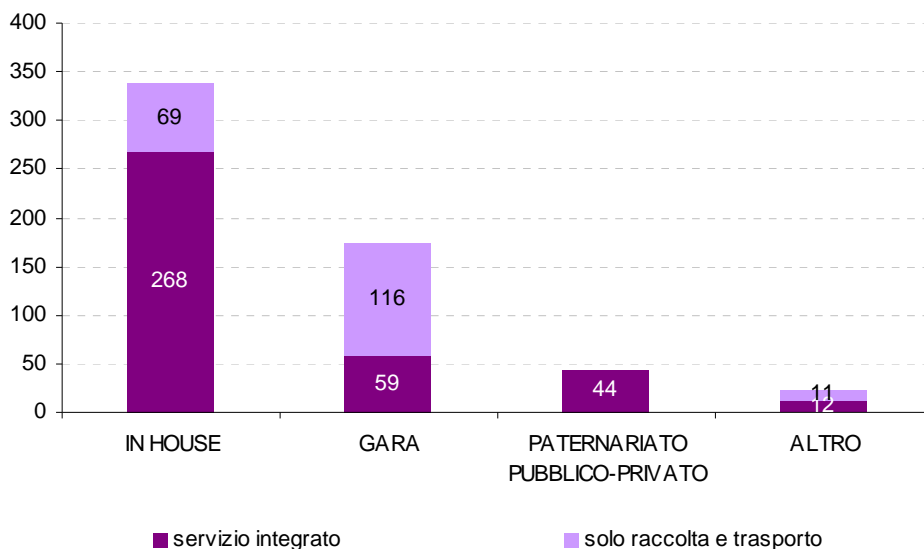


Fig.3.3.4 – Tipologia del servizio in base alle modalità di affidamento in Veneto, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

3.6 AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO E DOTAZIONE IMPIANTISTICA

Tra gli interventi legislativi in tema di gestione ed erogazione dei servizi d'igiene integrata dei rifiuti urbani l'articolo 25 del D.lgs 24 gennaio 2012 (commi 4 e 6) prevede norme relative agli impianti di gestione rifiuti. In particolare:

" 4. Per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del DL 152/2006 e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività:

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

b) 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 all'interno dell'ATO. Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito.

6. I concessionari e gli affidatari di servizi pubblici locali, a seguito di specifica richiesta, sono tenuti a fornire agli enti locali che decidono di bandire la gara per l'affidamento del relativo servizio, i dati concernenti le caratteristiche tecniche degli impianti e delle infrastrutture, il loro valore contabile di inizio esercizio, secondo parametri di mercato, le rivalutazioni e gli ammortamenti e ogni altra informazione necessaria per definire i bandi".

Seguono quindi alcune considerazioni relativamente alla disponibilità per il gestore a cui è affidato il servizio di impianti di trattamento delle principali frazioni dei rifiuti urbani, ossia dell'organico (200108 e 200201) e del secco residuo (200301). In particolare si evidenzia che solo il 19% dei comuni veneti ha fatto affidamento a gestori che non hanno propria disponibilità diretta di impianti, mentre ben l'81% ha scelto di affidare il servizio di gestione, il più delle volte integrato, a gestori che, nel 45% dei casi (261 comuni) possiedono impianti di trattamento/recupero sia del rifiuto residuo (RUR) sia della frazione organica (FORSU e verde) o solo di una tipologia di questi.

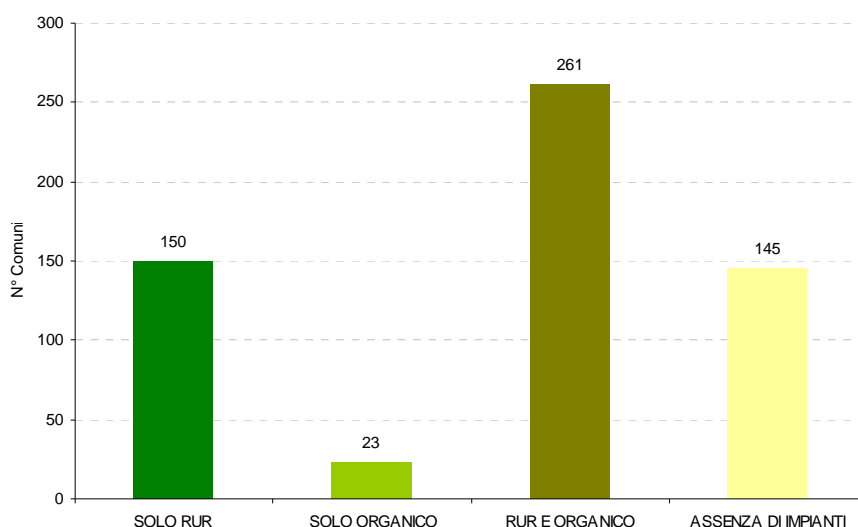


Fig.3.4.1 – Disponibilità da parte del Gestore del Servizio di impianti di trattamento delle principali frazioni dei RU, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

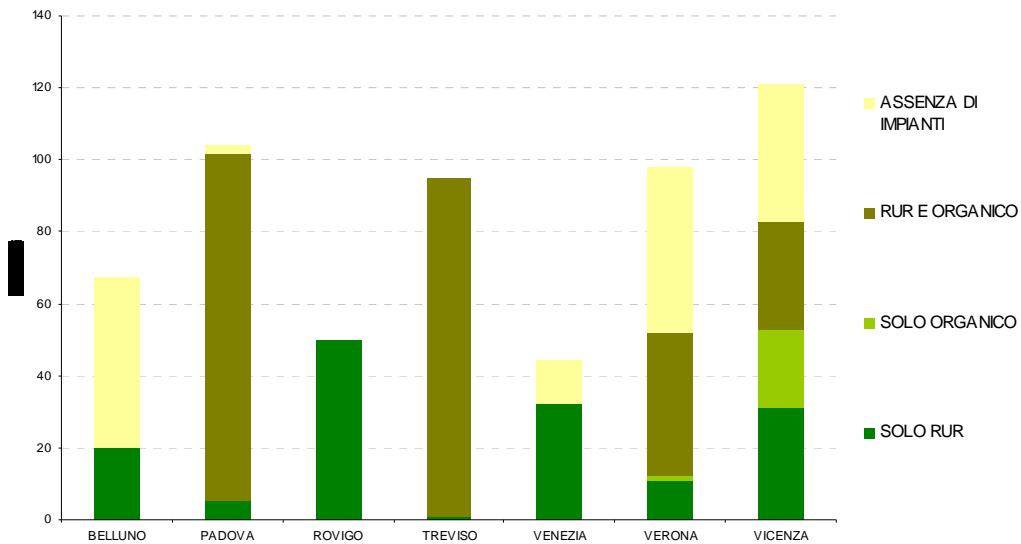


Fig. 3.4.2 – Disponibilità da parte del Gestore del Servizio di impianti di trattamento delle principali frazioni dei RU suddivisa per Provincia, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

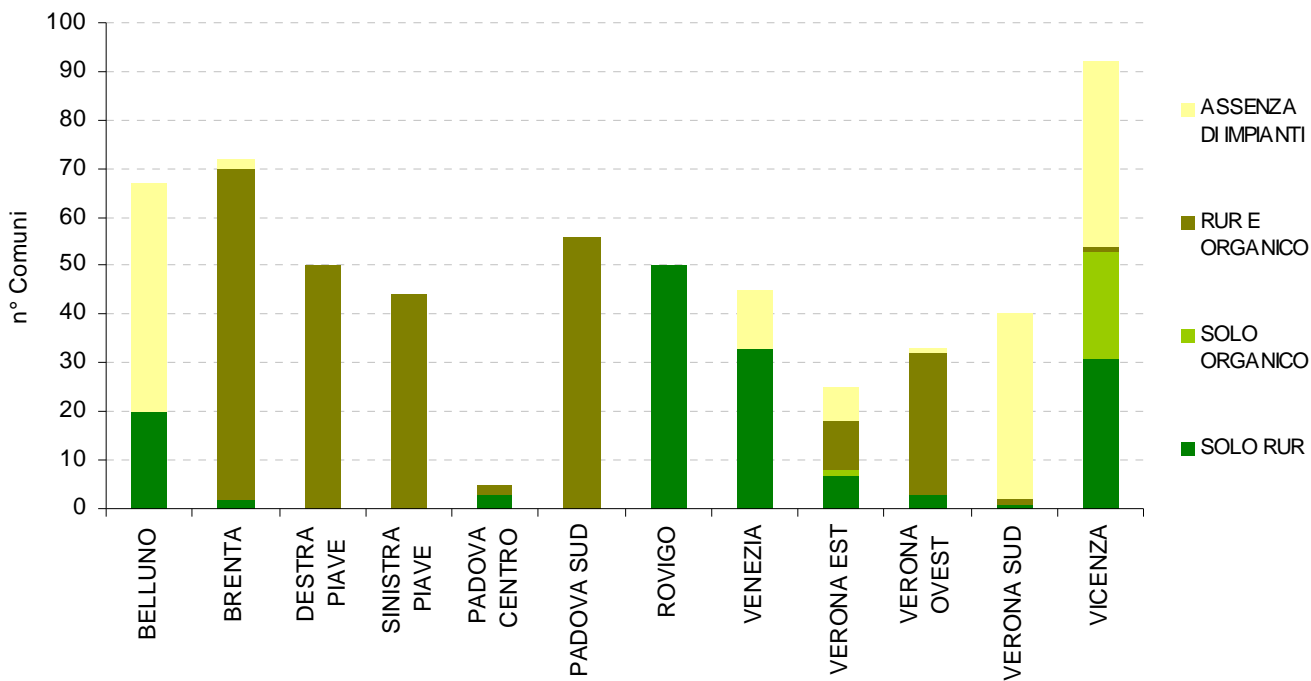


Fig.3.4.3 – Disponibilità da parte del Gestore del Servizio di impianti di trattamento delle principali frazioni dei RU suddivisa per Bacino Territoriale, Anno 2014 - Fonte: Arpav - Osservatorio Regionale Rifiuti.

4 CONCLUSIONI

L'analisi esposta rappresenta la situazione, al 30/11/2014, sulle differenti modalità di attuazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani in Veneto, adottate dalle singole realtà comunali.

Dalla ricognizione è emerso che l'affidamento del servizio è delegato a 38 aziende, alcune delle quali gestiscono territori molto vasti (dai 50 ai 60 comuni) mentre altre si limitano ad un singolo comune. Molti dei gestori rappresentano aziende "storiche" che ormai da molti anni s'interessano della gestione di queste aree.

Tra le modalità di affidamento del servizio a livello regionale prevale l'in house providing (63% dei comuni), seguita dalla gara ad evidenza pubblica. Oltre il 74% degli affidamenti attualmente in essere ha scadenza a lungo termine, anche oltre il 2030.

Per quanto riguarda la tipologia di servizio affidato, il 66% delle amministrazioni ha delegato al gestore tutte le fasi, ossia il servizio integrato, fatto riferimento a gestori che possiedono impianti di trattamento/recupero sia del rifiuto residuo (RUR) sia della frazione organica (FORSU e verde) o almeno di una tipologia di questi.

Assumendo che tutte le modalità di affidamento siano giuridicamente percorribili e che il presente documento non intende fornire un giudizio sulla scelta dell'una rispetto l'altra, il problema riguarda la convenienza relativa dei tre modelli: gara, società mista e in house, che ogni amministrazione dovrebbe aver ponderato ai fini della scelta.

I parametri di valutazione possono essere ricondotti ad efficacia rispetto gli obiettivi da raggiungere, ad efficienza ed economicità in termini di costi. Mentre la prima, potenzialmente conseguibile con tutte le modalità, può risultare facilmente verificabile, le ultime due devono essere discriminate in base all'analisi di costi e ricavi associati alla forma scelta. Ogni ente locale, depositario degli strumenti necessari a tale scopo, dovrà quindi valutare quale sia l'opzione ottimale per minimizzare i costi totali attesi; anche in relazione al conseguimento di economie di scala.

A tale proposito va evidenziato come i costi relativi al servizio di igiene urbana rappresentano purtroppo una base dati estremamente incompleta e disomogenea. Ciò risulta valido sia a livello nazionale che a livello regionale, dove però le criticità sono già state sollevate ed è stato intrapreso un iter per affrontare il problema, con l'obiettivo di definire delle linee guida di riferimento per la redazione del piano economico finanziario (PEF) e delle modalità di elaborazione/interpretazione dei dati per campioni omogenei al fine di ottenere, tramite indicatori condivisi, dei valori di riferimento concreti e attendibili. Perché i costi siano infatti utile elemento di valutazione di un servizio risulta necessario che gli stessi siano effettivamente rapportabili al servizio reso, e in questi termini è necessario parlare di costi standard (come richiesto a partire dal 2016 dalla normativa nazionale), che facciano riferimento ai costi industriali, depurati cioè di eventuali voci di costo non direttamente riconducibili al servizio di igiene urbana.

Il quadro descritto nel presente documento sarà sottoposto a successive revisioni in relazione, da una parte, all'evoluzione richiesta dalla normativa di settore nel prossimo periodo, in termini soprattutto di piena operatività dei Consigli di bacino e, dall'altra, alla imminente scadenza normativa del 31.12.2014, entro la quale andranno ridefinite le scadenze degli affidamenti attuali.