

# IL SISTEMA RIFIUTI – ANALISI E PROSPETTIVE

## Appunti per il Consiglio di Amministrazione



**CONSORZIO**  
**SERVIZI**  
**C.S.R. RIFIUTI**

Novese • Tortonese • Acquese • Ovadese

Ottobre 2014

# LA SITUAZIONE ATTUALE

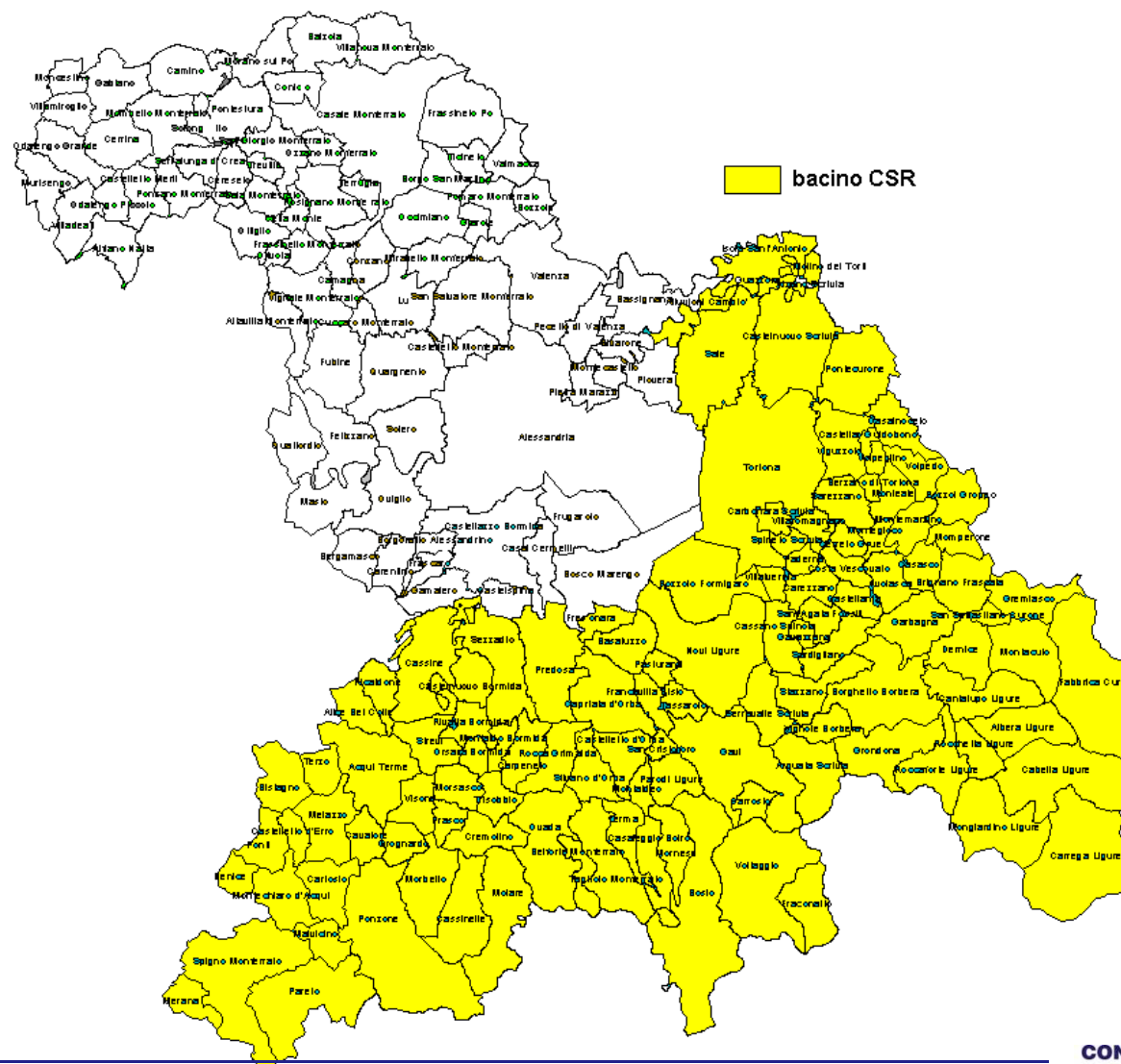
**CONSORZIO**  
**SERVIZI**  
**C.S.R. RIFIUTI**

Novese • Tortonese • Acquese • Ovadese

116 Comuni

213.000 abitanti

CSR affida  
servizi di raccolta  
e trasporto rifiuti  
urbani



# 1. Il sistema di governo territoriale.

Il primo aspetto da trattare è quello del raccordo delle norme che disciplinano oggi i consorzi. Da una parte la normativa statale, la quale prevede che, in relazione alle riduzioni del contributo ordinario, i comuni, tra l'altro, devono procedere alla **soppressione dei consorzi di funzioni** tra gli enti locali (Finanziaria 2010, L. 23.12.2009 n. 191, art. 2, comma 186). Con la precisazione successiva che la disposizione suddetta si applica, a decorrere dal 2011, al momento del rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo. Pertanto essa si dovrebbe applicare a decorrere dal primo rinnovo del consiglio di amministrazione del consorzio, appena avvenuto. (art. 1 del D.L. 25.1.2010 n. 2 e Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 101 del 17.12.2010).

Dall'altra parte la normativa regionale, L.R. 7/2012, la quale prevede che, al fine di garantire la continuità di esercizio delle funzioni amministrative connesse all'erogazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, le funzioni di organizzazione e controllo diretto del sistema restano confermate in capo agli enti locali che le esercitano, senza soluzione di continuità, sulla base delle convenzioni stipulate in attuazione della L.R. 24/2002, **sino alla data di conferimento alla nuova conferenza d'ambito**. Solo da quel momento, le associazioni d'ambito e i consorzi di bacino di cui alla L.R. 24/2002 sono sciolti o posti in liquidazione.

L'attuale assetto costituzionale rende impervio qualsiasi tentativo di individuare in maniera inequivocabile a chi competa legiferare in materia. Un approfondimento in questa sede sarebbe fuori luogo, per cui, per le nostre finalità, **l'ipotesi più congrua è quella di far riferimento alla normativa regionale**, emanata successivamente e quindi quando il Legislatore regionale aveva ben presente le previsioni della norma statale. La L.R. 24 maggio 2012, n. 7, norma sul sistema integrato dei rifiuti, suddivide tutto il territorio regionale in **quattro ambiti territoriali ottimali** (Alessandria-Asti per quanto ci riguarda) e disciplina le forme e i modi della cooperazione tra gli Enti locali stabilendo che "le province e i comuni di ciascun ambito territoriale ottimale esercitano le funzioni di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso apposite conferenze d'ambito"

**A decorrere dalla data di attivazione delle conferenze d'ambito, già prevista per il 2013, le associazioni d'ambito e i consorzi di bacino di cui alla L.R.24/2002 sono quindi sciolti o posti in liquidazione.**

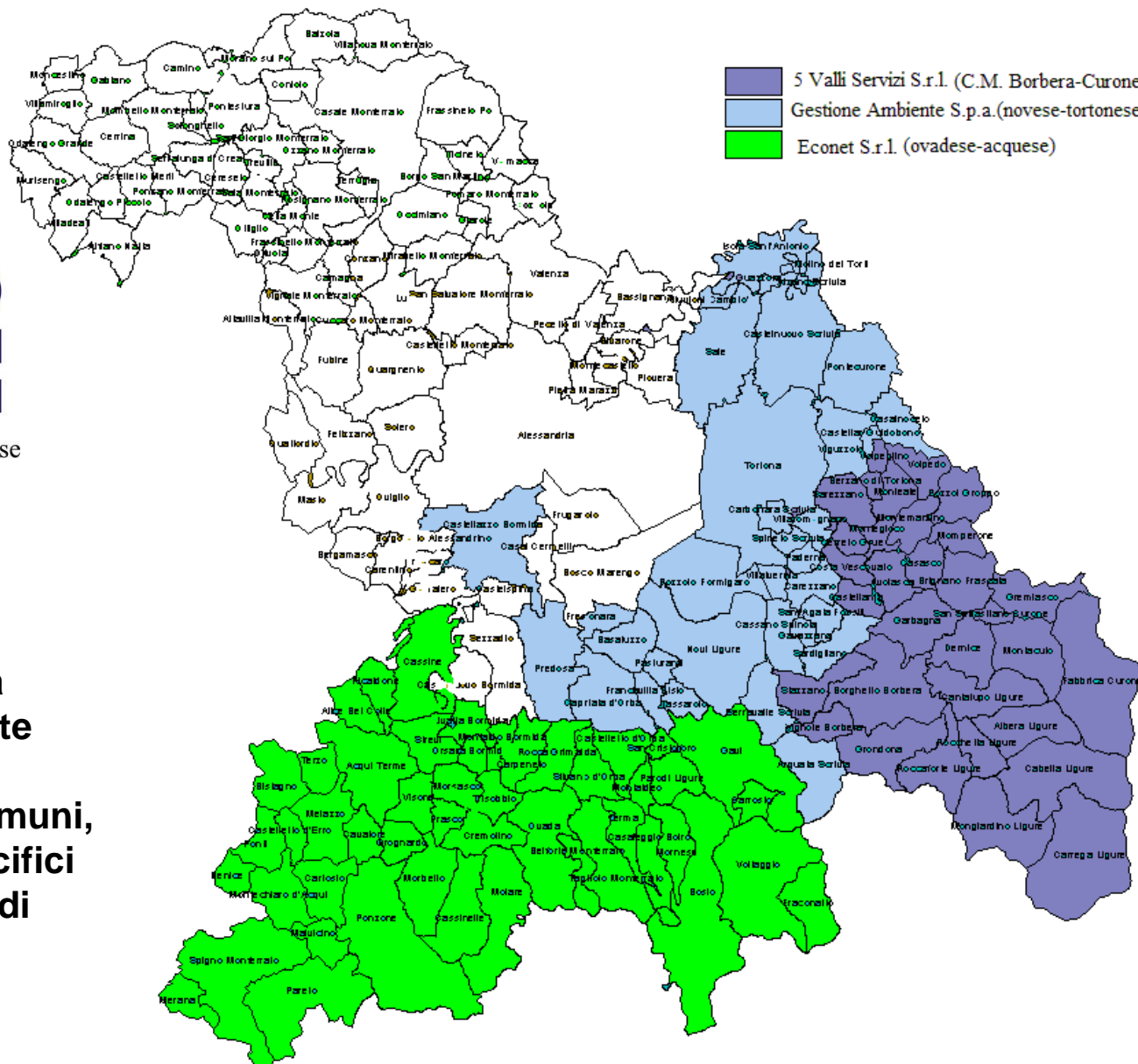
A fronte di una deliberazione regionale che preannunciava il commissariamento a far data dal febbraio 2014 è stato quindi predisposto uno schema di convenzione che ha ottenuto la condivisione da parte di tutti i soggetti interessati alle nuove Conferenze d'Ambito. Detto schema è stato già approvato dal Consorzio Astigiano, il quale però ne ha condizionato la firma ad un intervento chiarificatore della Regione in merito alla soggettività giuridica della Conferenza. La nostra Assemblea non ha deliberato, preferendo attendere il rinnovo delle amministrazioni comunali interessate alla tornata elettorale del 2014. In base a quanto riferito dall'Assessore Regionale, in un recente incontro informale, è probabile che la legge regionale, che ha suscitato nelle sue fasi applicative diverse resistenze da comuni e consorzi e una importante battuta d'arresto da parte del TAR Piemonte, sia modificata per cui verosimilmente sarà questo Consorzio a gestire il prossimo affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti per l'intero bacino.

# CONSORZIO SERVIZI C.S.R. RIFIUTI

Novese • Tortonese • Acquese • Ovadese

**Contratti di raccolta in  
scadenza 30/6/2015**

**Attuale assetto società  
raccolta: 3 società miste  
con partecipazione  
diretta/indiretta dei Comuni,  
salvo casi limite e specifici  
(ma anche rilevanti, vedi  
Comune Tortona).**





**Composizione societaria:** Asmt S.l. S.p.a.: 55,00%  
Acos Ambiente S.r.l.: 45,00%

**Asmt S.l. S.p.a.:**

ASM VOGHERA SPA	98,35%
<small>(Comune di Voghera 99,86%, altri Comuni 0,14%)</small>	
ALLUVIONI CAMBIO'	0,07%
ALZANO SCRIVIA	0,02%
CASALNOCETO	0,05%
CASTELLAR GUIDOBONO	0,03%
CASTELNUOVO SCRIVIA	0,39%
GUAZZORA	0,02%
ISOLA SANT'ANTONIO	0,05%
MOLINO DEI TORTI	0,05%
PONTECURONE	0,26%
SALE	0,12%
VOLPEGLINO	0,01%
VILLAROMAGNANO	0,05%
VIGUZZOLO	0,20%
C.M.TERRE DEL GIAROLO	0,26%

**Acos Ambiente S.r.l.:**

Acos S.p.a. 70%	
<small>(IREN EMILIA S.P.A. 25%</small>	
NOVI LIGURE	63,31%
ARQUATA SCRIVIA	10,51%
SERRAVALLE	0,03%
OVADA,POZZOLO F.,CASTELLAZZO B.	0,02%
PASTURANA, BOSCO M., GRONDONA,	
PREDOSA, BASALUZZO, FRUGAROLO,	
RIVALTA B., ROCCAGRIMALDA,	
SILVANO D'O.,TAGLIOLO M.TO,	
CAPRIATA D'O.	0,01%
CABELLA,FRANCAVILLA,FRESONARA	
TASSAROLO	0,00%

**Consorzio CNS (30%)**



<b>Composizione societaria:</b> SAAMO S.p.a.:	25,80%
Comune Acqui Terme	14,41%
Comunità Montana	
Appennino Aleramico Oberdengo	11,87%
Comune Cassine	2,18%
Comune Strevi	1,45%
Comune Rivalta Bormida	1,03%
Comune Gavi	0,70%
Comune Alice Bel Colle	0,58%
Comune San Cristoforo	0,50%
Comune Morsasco	0,49%
Comune Ricaldone	0,48%
Comune Orsara B.	0,31%
Comune Mombaldone d'Asti	0,21%
Gestione Ambiente S.r.l.:	40,00%

### **SAAMO S.p.a.:**

Ovada 36,59%, Tagliolo M.to 9,39%, Cassinelle 7,32%, Cremolino 5,96%, Castelletto d'O. 5,52%, Roccagrimalda 5,52%, Molare 5,51%, Lerma 4,59%, Belforte M.to 4,39%, Silvano d'O. 3,5%, Trisobbio 2,92%, Casaleggio B. 2,75%, Carpeneto 2,2%, Mornese 1,83%, Montaldeo 1,1%, Montaldo B. 0,61%, Prasco 0,15%, Rivalta B. 0,15%

### **Gestione Ambiente S.p.a.:** (vedi sopra)



<b>Composizione societaria:</b>	C.M. Terre del Giarolo	52,80%
	Comune di Sarezzano	3,60%
	Comune di Volpedo	3,60%
	<b>Gestione Ambiente S.r.l.:</b>	<b>40,00%</b>

**Gestione Ambiente S.p.a.:** (vedi sopra)



**L'ATO (partecipato dai 3 Consorzi della Provincia e dai Comuni centri zona Alessandria, Novi Ligure e Casale M.to) ha regolarizzato con delibera del 30.12.2013 l'affidamento del servizio di trattamento e smaltimento a SRT S.p.a. in regime di in house fino al 31 dicembre 2024.**

**Composizione societaria SRT S.p.a.: è costituita unicamente da enti pubblici (comuni) e precisamente da n. 74 soci con una rappresentanza di TUTTI i comuni del bacino consortile in proporzione al numero di abitanti.**



# FATTURATO ANNO 2013

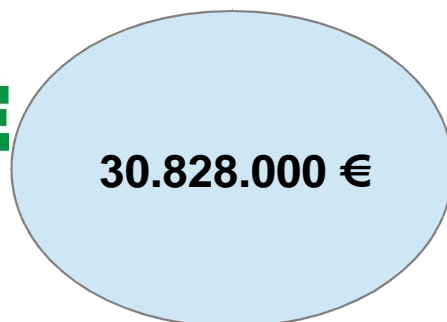
## CICLO INTEGRATO - SERVIZI AFFIDATI DA CSR/ATO



10.200.000 €



12.572.000 €



6.854.000 €



1.202.000 €

## 2. Possibili modalità di espletamento del servizio.

Opzioni principali:

- a) affidamento unico per l'intero bacino o affidamenti differenziati in base alle attuali subaree;
- b) gestione integrata del ciclo dei rifiuti (raccolta, trattamento e smaltimento) o mantenimento dell'attuale situazione con separazione raccolta/smaltimento;
- c) unico sistema di raccolta, con economie di scala, o sistemi differenziati a seconda delle diverse realtà territoriali;
- d) porta a porta spinto, con possibilità di migliorare la raccolta differenziata (vedi esperienze Consorzio Priula, in Veneto e Consorzio del Chierese con importanti riscontri in termini di costi) o sistemi di raccolta alternativi (es. conferimenti in ecopunti, porta a porta non integrale...);

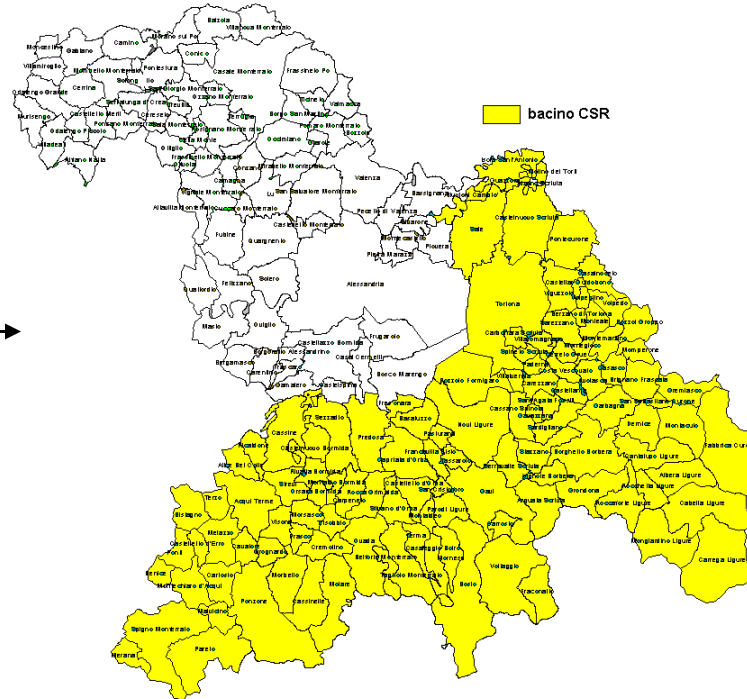
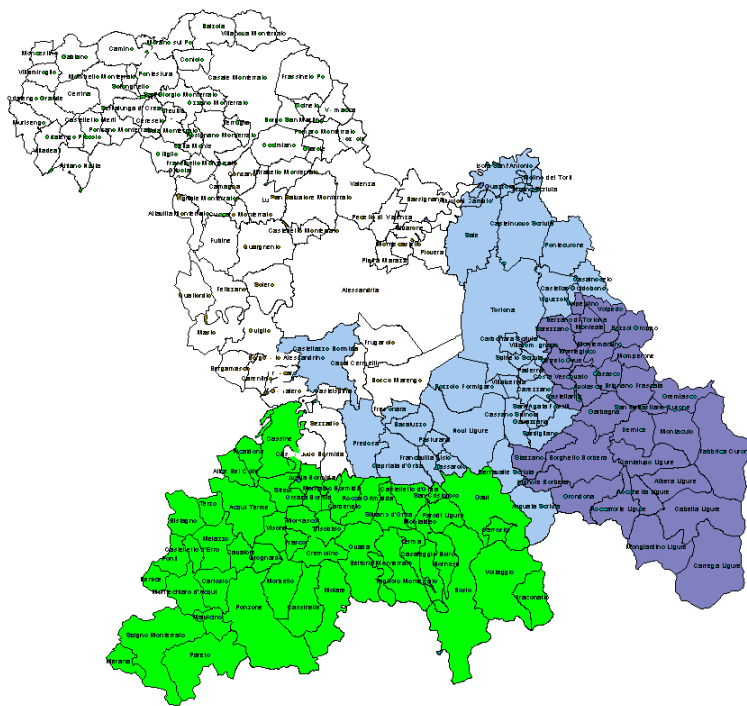
## 3. Modalità di affidamento del servizio. Opzioni:

- a) gara europea ad evidenza pubblica;
- b) affidamento a società mista con partner privato operativo:
  - b<sub>1</sub>) mediante costituzione di nuova società da parte dei comuni;
  - b<sub>2</sub>) mediante privatizzazione di SRT S.p.a.;
  - b<sub>3</sub>) mediante costituzione di nuova società da parte di SRT S.p.a.;
- c) affidamento in house.

# I TEMI DA DISCUTERE

## AFFIDAMENTO SERVIZI DI RACCOLTA RIFIUTI:

### DEFINIZIONE BACINO (AFFIDAMENTO PER SUB-AREE O UNICO?)



# AFFIDAMENTO SERVIZI DI RACCOLTA RIFIUTI:

## MODALITA' DI AFFIDAMENTO - GARA

Modalità affidamento	PRO	CONTRO
GARA	Concorrenza	La gara espone gli attuali gestori ad una competizione sul mercato che risulta ricco di soggetti potenzialmente interessati e fortemente concorrenziali. In caso di mancata aggiudicazione occorrerà valutare cosa fare delle partecipate
		Possibile nessun controllo pubblico sulla governance della società
	Investimenti iniziali a carico dell'aggiudicatario	Controllo meno incisivo sul servizio, necessità di elaborare un capitolato estremamente complesso e vincolante e di possedere una struttura di controllo dell'esecuzione del servizio adeguata
		Scarsa flessibilità delle prestazioni
		Possibili ripercussioni negative sui livelli occupazionali del personale in servizio con gli attuali gestori

# AFFIDAMENTO SERVIZI DI RACCOLTA RIFIUTI:

## MODALITA' DI AFFIDAMENTO – SOCIETA' CON CAPITALE MISTO

Modalità affidamento	PRO	CONTRO
<b>SOCIETA' CON CAPITALE MISTO (con socio operativo individuato con gara)*</b>	Apertura alla concorrenza	La gara espone gli attuali gestori, con partecipazione pubblica, ad una competizione nel mercato che risulta ricco di soggetti potenzialmente interessati e fortemente concorrenziali. In caso di mancata aggiudicazione occorrerà valutare cosa fare delle partecipate
	Mantenimento del controllo pubblico sulla governance e sul servizio	
	In caso di ottimale gestione dell'appalto e della sua esecuzione, è possibile ipotizzare una riduzione dei costi	
	Investimenti iniziali almeno in parte a carico dell'aggiudicatario	Complessa gestione del rapporto pubblico/privato sia nella definizione societaria, sia nella successiva gestione
	In caso di coinvolgimento di SRT, possibile coinvolgimento del privato anche negli investimenti impiantistici	Possibili ripercussioni negative sui livelli occupazionali del personale impegnato dagli attuali gestori
	Con il coinvolgimento di SRT, possibilità di integrazione del ciclo (raccolta+smaltimento) in un'unica società, economie di scala	Attuali strutture societarie (Gestione Ambiente, Econet, 5 Valli Servizi) non idonee a costituire la base "pubblica" per la gara a doppio oggetto, in quanto partecipate da soggetti diversi dagli enti locali "interni" all'ente affidante  In caso di coinvolgimento diretto di SRT, la complessità del rapporto pubblico/privato si estende anche alla gestione degli impianti. Da approfondire la questione relativa alla proprietà degli impianti

# AFFIDAMENTO SERVIZI DI RACCOLTA RIFIUTI:

## MODALITA' DI AFFIDAMENTO – IN HOUSE

Modalità affidamento	PRO	CONTRO
<b>IN HOUSE PROVIDING</b>	Affidamento a società di proprietà dei Comuni senza ricorso a gara	Chiusura alla concorrenza e rischio di costi superiori a quelli di mercato
	Massima valorizzazione patrimonio pubblico presente	Pesanti vincoli sulla gestione società in house che ne pregiudicano la operatività
	Maggiori garanzie personale	Attuali strutture societarie delle società della raccolta (Gestione Ambiente, Econet, 5 Valli Servizi) non idonee a ricevere un affidamento diretto, in quanto partecipate da soggetti diversi dagli enti locali "interni" all'ente affidante
	Ruolo di tutti i Comuni nella governance del ciclo integrato dei rifiuti	
	Attraverso SRT possibilità di integrazione del ciclo (raccolta+smaltimento) in un'unica società pubblica, economie di scala.	
	Esistono esempi virtuosi di gestione ottimale in house dell'intero ciclo con costi sensibilmente inferiori alle medie nazionali	

## **(\*) AFFIDAMENTO CON GARA A SOCIETA' MISTA**

**L'ipotesi presenta tre articolazioni possibili:**

**1) società mista da costituirsi ex novo: la parte pubblica deve fare capo a tutti i Comuni. Da verificare, per ciascuno dei soggetti interessati, la possibilità di dar vita a nuove società;**

**2) società mista su base diretta SRT: sarebbe SRT a essere privatizzata con l'acquisizione di un partner industriale di minoranza a cui affidare la raccolta e le parti attualmente esternalizzate del ciclo di recupero e smaltimento. L'ipotesi consente di traghettare SRT fuori dai vincoli dell'in house;**

**3) società mista su base indiretta SRT: sarebbe SRT, su mandato dei Comuni soci, a dar vita a una nuova società mista. Vantaggi: più stringente il ruolo pubblico nelle strategie impiantistiche; svantaggi: SRT resterebbe in house.**

**Qualsiasi forma di gestione non può prescindere da una puntuale, dettagliata e approfondita progettazione della modalità di effettuazione del servizio, alla quale il soggetto gestore dovrà attenersi in modo scrupoloso.**

**In generale è ragionevole ritenere che la separazione della fase di raccolta da quella del trattamento/recupero/smaltimento non sia la soluzione ottimale per la gestione del ciclo dei rifiuti. Infatti nella maggior parte del territorio nazionale il ciclo è gestito in maniera integrata.**

**Presentazione a cura di: *Angelo Lo Destro – Segretario CSR*  
*Jari Calderone – Responsabile Tecnico CSR***