# Relazione illustrativa ex art. 14, commi 2 e 3, art. 17 e art. 31, commi 1 e 2 del D. lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta del Servizio Integrato di Gestione dei Rifiuti Urbani

## del Comune di Nerviano

# Indice


INFORMAZIONI DI SINTESI ..... 5

PREMESSE ..... 7

SEZIONE A – CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO ..... 9

Sezione A.1 – Contesto giuridico ..... 9

Sezione A.2 – Indicatori di riferimento ..... 13

SEZIONE B – DESCRIZIONE DEL SERVIZIO ..... 14

Sezione B.1 - Caratteristiche del servizio ..... 14

a) Il servizio offerto ..... 15

b) Le modalità di erogazione del servizio ..... 17

c) L'assetto gestionale in essere ..... 18

d) Gli obiettivi finali previsti ..... 19

e) Il confronto tra gli indicatori applicabili e le condizioni economiche e qualitative previste nel contratto di servizio ..... 23

f) Gli assetti gestionali e tecnico-economici per conseguire gli obiettivi ..... 25

Sezione B.2 - Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni ..... 26

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA ..... 27

Sezione C.1 - Specificazione della modalità di affidamento prescelta ..... 27

***Il campione di benchmarking delle performance economico-finanziarie*** ..... 31

***Benchmarking economico-finanziario*** ..... 32

***Indicatori di performance economica*** ..... 33

***Indicatori di performance patrimoniale*** ..... 37

***Indicatori di redditività*** ..... 38

***Il Return On Equity (ROE)*** ..... 38

Sezione C.2 - Illustrazione della sussistenza dei requisiti europei e nazionali per l'affidamento *in house* e descrizione dei relativi adempimenti ..... 40

SEZIONE D - MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA ..... 45
Sezione D.1 – Risultati attesi ..... 45
**a) Finanza pubblica** ..... 46
**b) Qualità del servizio** ..... 46
**c) Costi per l'ente locale e per gli utenti** ..... 47
**d) Investimenti** ..... 47
Sezione D.2 – Comparazione con opzioni alternative ..... 49
***La popolazione e la densità abitativa*** ..... 49
***La morfologia del territorio*** ..... 50
***Fluttuazioni demografiche: flussi turistici e fluttuazioni stagionali*** ..... 51
***Contesto di governance locale*** ..... 52
***I livelli di qualità tecnica e contrattuale del servizio*** ..... 53
***Produzione di rifiuti e percentuale di raccolta differenziata*** ..... 54
***Il campione di benchmarking dei costi e dei ricavi del servizio*** ..... 55
***Il campione di benchmarking delle tariffe all'utenza*** ..... 57
**I costi del PEFA** ..... 59
**4.2.2 Gli indicatori di ricavo desunti dal PEFA (2026-2038)** ..... 61
Sezione D.3 – Esperienza della gestione precedente ..... 62
**Gli indicatori di costo (2024)** ..... 62
**Gli indicatori di ricavo (2024)** ..... 68
Benchmarking delle tariffe ..... 69
**Esperienza della gestione precedente: le tariffe all'utenza (2024)** ..... 69
Sezione D.4 – Analisi e motivazioni della durata del contratto di servizio ..... 72
SEZIONE E – STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ ..... 73
Sezione E.1 – Piano economico finanziario ..... 73

Sezione E.2 - Monitoraggio ..... 73

SEZIONE F – CONCLUSIONI ..... 74

## INFORMAZIONI DI SINTESI

| INFORMAZIONI DI SINTESI | |
|---|---|
| Oggetto dell'affidamento | Servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani del Comune di Nerviano |
| Importo dell'affidamento | Per il primo anno l'importo complessivo è pari a 1.816.021,00 euro oltre iva. Tale importo verrà riproporzionato ai mesi effettivi di affidamento |
| Ente affidante | Comune di Nerviano - C.F. 00864790159 |
| Tipo di affidamento | Affidamento *in house* |
| Modalità di affidamento | Affidamento diretto a società *in house* (d.lgs. 201/2022, art. 14 comma 1 lett. C) * |
| *In caso di affidamento *in house* | • AEMME Linea Ambiente – ALA S.r.l. - C.F. 06483450968<br>• CAP Holding possiede una quota pari al 20% di Aemme Linea Ambiente s.r.l. La compagine societaria, oltre a CAP Holding è composta dal socio AMGA Legnano S.p.A. con una quota pari al 54,04% dal socio ASM s.r.l. con una quota pari al 16,69% e dal socio AMSC S.p.A. con una quota pari al 9,27%<br>• Il Consiglio d'Amministrazione di Aemme Linea Ambiente s.r.l. è composto da due Consiglieri di nomina AMGA, tra cui il Presidente, un Consigliere di nomina CAP Holding con ruolo di Amministratore Delegato, un consigliere di nomina ASM ed un Consigliere di nomina AMSC. Il controllo analogo in ALA è garantito dallo Statuto e dal Patto Parasociale<br>• Clausole statutarie sul controllo analogo: artt. 1, 12,13 e 14 dello Statuto di CAP Holding; art. 23 dello Statuto di ALA<br>• "Regolamento per il funzionamento del comitato di indirizzo strategico" di CAP Holding approvato con deliberazione dell'Assemblea dei Soci del 18 giugno 2013 e aggiornato in data 03 ottobre 2025<br>• Patto parasociale sottoscritto il 15 ottobre 2025 tra le quattro società (AMGA – CAP Holding – ASM – AMSC) che detengono quote di partecipazione di ALA<br>• Clausola statutaria che impone che più dell'80% del fatturato sia svolto in favore dell'ente pubblico o degli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto a detto limite sia consentita solo se assicura economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società partecipata: art. 4 dello Statuto di CAP Holding e art. 1 dello Statuto di ALA |

| | |
|---|---|
| | • Aemme Linea Ambiente (ALA) svolge, nell'ambito della gestione integrata dei rifiuti urbani, servizi di igiene urbana rivolti in maniera preponderante a favore dei Comuni soci indiretti dell'azienda. Nel 2025 le attività di ALA sono state erogate a favore di 19 amministrazioni comunali site nella zona ovest della Città Metropolitana di Milano e in provincia di Varese. Le attività svolte verso terzi (soggetti diversi dagli Enti Soci) sono residuali e limitate (nel 2025 l'attività a favore dei Comuni soci ha rappresentato il 90,9 % del fatturato aziendale).<br>• Superamento delle soglie di rilevanza comunitaria: SI |
| Durata dell'affidamento | • 13 anni, dal 01/07/2026 al 30/06/2039 |
| Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare | Comune di Nerviano: popolazione residente al 31/12/2025 pari a n. 17.096 abitanti |
| **Soggetto responsabile della compilazione** | |
| Nominativo: | Arch. Matteo Marchetti |
| Ente di riferimento | Comune di Nerviano |
| Area/servizio: | Area IV Settore Territorio, Ambiente e SUAP |
| Telefono: | 033143891 |
| E-mail/PEC: | urp@pec.comune.nerviano.mi.it |
| Data di redazione: | 07/04/2026 |

## PREMESSE

La presente relazione (di seguito la "***Relazione***") è finalizzata ad assolvere alle previsioni di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 201/2022, oltre che all'art. 7 e all'Allegato I.1 del Codice dei contratti pubblici – D.Lgs. n. 36/2023.

In particolare, la Relazione contiene una motivazione qualificata per illustrare le ragioni per le quali il Comune ha optato per la gestione *in house* anziché esternalizzare il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani (di seguito, anche il "***Servizio***") sul territorio di riferimento, come meglio descritto in seguito.

Il "***Servizio***" è meglio descritto nella delibera ARERA 15/2022/R/rif come gestione integrata dei rifiuti urbani (*includente le attività di gestione tariffe e rapporto con utenti, servizio di raccolta e trasporto, servizio di spazzamento e lavaggio delle strade*).

Il "***Servizio***" oggi è svolto in modo non integrato, in parte direttamente dal Comune in economia, in parte attraverso ditte esterne ed in parte attraverso la società partecipata "Ge.Se.M S.r.l.", sottoposta ad un processo di razionalizzazione in coerenza con i principi di cui al D.lgs. 175/2016.

Il territorio di riferimento della presente relazione è il territorio comunale, con la prospettiva di integrare le gestioni in ottica sovra comunale in coerenza al Piano Strategico della Città metropolitana di Milano per il triennio 2025-2027 Prospettive metropolitane (PSTTM) approvato il 29 maggio 2025.

Il Comune in passato ha operato in un ambito di medie dimensioni, grazie alle sinergie createsi con i comuni limitrofi attraverso la società partecipata Ge.Se.M, ma solo limitatamente ad alcune attività (supervisione tecnica ed amministrativa) e comunque in un ambito dimensionale medio/piccolo rispetto alla evoluzione del Servizio, che richiede, per essere svolto in maniera maggiormente efficiente ed efficacie, di andare verso bacini di dimensioni grandi, come evidenziato anche da recenti studi tra cui quello di AGICI "Osservatorio sull'industria del Riciclo e dei Rifiuti" presentato il 2 luglio 2025 (*"…la raccolta può assumere un'importanza strategica maggiore nel momento in cui un operatore possiede anche impianti di trattamento o riciclo per materiali che non siano soggetti a sistemi EPR, quali la forsu e la frazione indifferenziata: controllare la raccolta consente infatti di garantire flussi costanti di materia. In questo caso un bacino di raccolta di 500.000 abitanti è ottimale…").*

La Relazione, pertanto, ha ad oggetto l'analisi delle caratteristiche tecniche ed economiche del Servizio da affidare e dà conto delle motivazioni del mancato ricorso al mercato, dei benefici per la collettività derivanti dalla modalità di gestione prescelta, delle esternalità e della congruità economica della proposta di gestione di Aemme Linea Ambiente S.r.l. (di seguito anche "**ALA**").

Nella Relazione vengono valutati anche l'impatto economico dell'affidamento sulle finanze pubbliche e il perseguimento degli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche.

Inoltre, la Relazione si sofferma sui profili relativi alla qualità del Servizio e agli investimenti infrastrutturali, alla situazione delle finanze pubbliche e al razionale impiego delle risorse pubbliche, ai costi per l'ente locale e per gli utenti, ai risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché ai risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati.

La Relazione, predisposta in conformità con quanto previsto dall'articolo 14 del D.Lgs. n. 201/2022, sulla base dello Schema Tipo predisposto dall'ANAC, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito anche solo lo "***Schema Tipo***"), è finalizzata a raccogliere gli esiti dell'istruttoria svolta dal Comune con riferimento alla scelta della forma di gestione del Servizio tra i tre modelli previsti dall'ordinamento vigente (*i.e.* affidamento a terzi, affidamento a società mista, affidamento *in house*), alla valutazione della eventuale presenza del servizio sul mercato, ai benefici della collettività rispetto alla modalità di gestione prescelta, anche con riferimento al principio della centralità del cittadino.

Più precisamente, il Comune ha svolto un'approfondita istruttoria diretta a verificare le condizioni del mercato dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani (includente le attività di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti, il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed il servizio di spazzamento e lavaggio delle strade), prendendo a riferimento dei precisi *benchmark* oggettivi e misurabili.

La valutazione di economicità per l'affidamento in house providing del Servizio, pertanto, verte sul confronto tra i risultati ottenuti in altre realtà ovvero da altri soggetti potenziali concorrenti di ALA S.r.l., anche con riferimento ad un ipotetico gestore medio su scala nazionale e regionale (Lombardia e Nord Italia), ed è stata sviluppata prendendo in considerazione costi e ricavi del servizio, corrispettivi tariffari, livelli di qualità e performance economico-finanziarie.

In questo senso, ai fini di una corretta analisi di benchmarking, i criteri di selezione del campione di riferimento hanno necessariamente tenuto conto delle specifiche caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del territorio che sarà oggetto di affidamento.

Per ciascun aspetto analizzato, l'istruttoria ha preso a riferimento le annualità più recenti, per le quali è stato possibile raccogliere le informazioni per un numero rilevante di territori e gestioni, in modo da rendere significativo il benchmark.

Il Comune ha ricevuto in data 11/12/2025 prot. 32209 e successivamente integrato in data 23/03/2026 prot. 7614 e in data 31/03/2026 prot. 8382 e in data 03/04/2026 prot. 8806 e 8815 una proposta tecnico-economica per la gestione del Servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani (di seguito anche il "***Progetto Tecnico Economico***") dalla società Aemme Linea Ambiente S.r.l, società a capitale interamente pubblico, partecipata per il 54,04% da AMGA Legnano S.p.A., per il 20,0% da CAP Holding S.p.A., per il 16,69% da A.S.M. s.r.l. e per il 9,27% da A.M.S.C. S.p.A.

ALA opera, tra le altre cose, nel settore della gestione dei servizi di igiene urbana e ambientale a favore degli Enti Locali che detengono delle partecipazioni nelle quattro società socie, secondo il modello dell'*in house providing* di secondo livello, o "a cascata".

In questo contesto, la Relazione, secondo quanto previsto dallo Schema Tipo e dagli adeguamenti imposti dalla normativa sopravvenuta in materia di servizi pubblici locali - D.Lgs. n. 201/2022, dà conto:

- delle ragioni della scelta del modello *in house*, dopo aver preventivamente valutato la congruità dell'offerta ricevuta da ALA e verificato i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche;
- della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento *in house*;
- dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico a carico dell'operatore *in house* prescelto.

# SEZIONE A – CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

## SEZIONE A.1 – CONTESTO GIURIDICO

L'attuale quadro normativo relativo all'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, che si articola in normativa europea, nazionale e regionale, è piuttosto articolato e complesso, in ragione di una disciplina multilivello che caratterizza la gestione dei servizi pubblici locali e il settore specifico del servizio oggetto della presente Relazione.

Oggetto dell'affidamento è il Servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, includente le attività di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti, il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed il servizio di spazzamento e lavaggio delle strade.

Il Servizio dovrà essere svolto con ridotto impatto ambientale, tenuto conto delle indicazioni contenute nei Criteri Ambientali Minimi (CAM) per l'affidamento del servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani, previsti nel Piano d'Azione Nazionale sul Green Public Procurement (PANGPP), nel D.M 13 febbraio 2014 e nella Legge 28 dicembre 2015, n. 221. La revisione dei CAM del 2014 è stata effettuata con il decreto 23 giugno 2022 (GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA Serie generale - n. 182 del 5-8-2022): Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della pulizia e spazzamento e altri servizi di igiene urbana, della fornitura di contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani, della fornitura di veicoli, macchine mobili non stradali e attrezzature per la raccolta e il trasporto di rifiuti e per lo spazzamento stradale.

Di seguito si riepiloga la principale normativa di riferimento nell'ambito della gestione dei servizi pubblici locali e, in particolare, del servizio di igiene urbana e ambientale - anche nella sua visione di gestione integrata dei rifiuti urbani - raggruppando la disciplina per tematiche omogenee.

**Servizi pubblici locali**

- D.Lgs. n. 201/2022, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica";
- D.Lgs. n. 36/2023, recante "Codice dei contratti pubblici";
- D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122, in particolare articolo 14, comma 27, lett. b) e f), in relazione alle funzioni fondamentali dei Comuni in materia di servizi pubblici locali;
- D.L. n. 138/2011, convertito con modificazioni in legge 14 settembre 2011 n. 148, in particolare articolo 3-*bis*, in relazione ai criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali.

**Obbligo di predisposizione di una relazione sulla sussistenza dei requisiti per la forma di affidamento prescelta**

- D.Lgs. n. 201/2022, articolo 14, in relazione alla necessità di predisporre la Relazione, e articolo 31, in relazione all'obbligo di pubblicazione.

**Gestione del servizio di igiene urbana e ambientale**

- Direttiva n. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, in relazione alla gestione dei rifiuti;

- D.Lgs. n. 152/2006, in particolare Parte IV, recante "Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati";
- L. n. 146/1990, in particolare articolo 1, che include il servizio di gestione dei rifiuti tra i servizi pubblici essenziali;
- D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122, in particolare articolo 14, comma 27, lett. f), in relazione alle funzioni fondamentali dei Comuni in materia del servizio pubblico locale di gestione dei rifiuti;
- D.L. n. 1/2012, convertito con modificazioni in legge 24 marzo 2012, n. 27, in particolare articolo 25, comma 4, relativo alla gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti;
- L. n. 205/2017, in particolare nella parte che ha attribuito all'Autorità di regolazione (ARERA), funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti;
- L.R. Lombardia n. 26/2003, recante "Disciplina dei servizi di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche";
- Decreto del Ministro della Transizione Ecologica del 24 giugno 2022, avente ad oggetto il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti 2022-2028;
- Deliberazione della G.R. di Regione Lombardia n. 6408 del 23 maggio 2022, avente ad oggetto il Programma Regionale per la gestione dei rifiuti di Regione Lombardia 2022-2027;
- Decreto del Ministro della Transizione Ecologica del 23 giugno 2022, n. 255, avente ad oggetto "*Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della pulizia e spazzamento e altri servizi di igiene urbana, della fornitura di contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani, della fornitura di veicoli, macchine mobili non stradali e attrezzature per la raccolta e il trasporto di rifiuti e per lo spazzamento stradale*";

**Servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani**

- Delibera dell'Autorità 443/2019/R/rif, recante "*Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021*";
- Delibera dell'Autorità 444/2019/R/rif, recante "*Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati*";
- Delibera dell'Autorità 385/2023/R/RIF recante *"Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani"*;
- Delibera dell'Autorità 355/2025/R/rif recante *"Disposizione per il riconoscimento del bonus sociale rifiuti agli utenti domestici del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani in condizioni economico sociali disagiate in attuazione dell'articolo 57 bis del Decreto Legge 124/19 e del D.P.C.M 21 gennaio 2025 n. 24 e modificazioni alle deliberazioni dell'autorità 63/2021/R/com, 366/2021/R/com, 55/2018/E/idr e al TICO";*
- Delibera dell'Autorità 373/2025/R/rif recante *"Disposizioni in materia di obblighi di separazione contabile (unbundling) per il settore dei rifiuti urbani";*
- Delibera dell'Autorità 374/2025/R/rif recante *"Completamento della regolazione della qualità tecnica nel settore dei rifiuti urbani (RQTR) e aggiornamento della deliberazione dell'Autorità 15/2022/R/rif";*
- Delibera dell'Autorità 397/2025/R/rif recante *"Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-3) per il terzo periodo regolatorio 2026-2029";*
- Delibera dell'Autorità 396/2025/R/RIF recante *"Approvazione del Testo Integrato Corrispettivi Servizio Gestione Rifiuti (TICSER) recante i criteri di articolazione tariffaria agli utenti";*

**La natura del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani**

La nozione di "*servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani* " è desumibile dalla delibera ARERA 15/2022/R/RIF Testo Unico per la Regolazione della Qualità del Servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani – TQRIF che lo definisce come il servizio che comprende tutti i singoli segmenti che caratterizzano la gestione dei rifiuti urbani ovvero la gestione dell'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti, la gestione della raccolta e del trasporto e la gestione dello spazzamento e del lavaggio delle strade.

La definizione sopra richiamata rappresenta una specifica evoluzione nel contesto dei rifiuti urbani, che mostra una tendenza verso una gestione sempre più aggregata del servizio volta a superarne la frammentazione garantendo, al contempo, efficienza, omogeneità dei costi e standard qualitativi elevati, su tutto il territorio nazionale.

Le ragioni principali alla base di questo modello introdotto dalla legge n. 205/2017 e sviluppato con il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR/MTR2/MTR3) includono:

- **Regolazione economica e tariffaria**: ARERA assicura che i costi riconosciuti ai gestori siano efficienti, limitando aumenti ingiustificati della TARI e promuovendo la trasparenza per i consumatori.
- **Qualità del servizio**: l'obiettivo è definire livelli di qualità contrattuale e tecnica omogenei in tutta Italia (es. gestione dei reclami, raccolta, spazzamento), obbligando i gestori a rispettare standard minimi.
- **Efficienza e sostenibilità**: la gestione integrata ottimizza l'intero ciclo dei rifiuti, favorendo il recupero di materia ed energia, la riduzione dello smaltimento in discarica e il raggiungimento degli obiettivi di economia circolare.
- **Superamento della frammentazione**: attraverso la definizione di ambiti tariffari ottimali, si punta a riunire in capo ad un unico soggetto le attività (raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento) spesso gestite da soggetti diversi, con lo scopo di ottenere economie di scala.
- **Responsabilizzazione**: la regolazione ARERA introduce un sistema premiante che incentiva le raccolte differenziate di qualità e responsabilizza i comuni sui costi del servizio.

In estrema sintesi, ARERA agisce per garantire che il ciclo dei rifiuti sia gestito come un vero servizio di pubblica utilità, ponendo al centro la tutela ambientale e la tutela del consumatore tramite una tariffazione più equa e un servizio più efficiente.

Al riguardo, è ormai consolidato l'orientamento che considera il servizio in questione (anche nella definizione limitata di servizio di raccolta e smaltimento) in termini di servizio pubblico locale e, nello specifico, quale servizio a rilevanza economica, tenuto conto della struttura dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico-organizzativi e, soprattutto, della disciplina normativa a esso applicabile.

Come riconosciuto dai magistrati contabili, "*la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica (Consiglio di Stato, Sez. V, 03/05/2012 n. 2537), in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio (cfr. art. 238 D.Lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 d.lgs. n. 22/1997*)" (C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 27 giugno 2013, n. 263; conf. Id., parere del 17 gennaio 2014, n. 20).

In ogni caso, proprio con riguardo all'attività in questione, il dibattito giurisprudenziale circa la natura di servizio pubblico locale a rilevanza economica in essa rintracciabile appare superato in considerazione

del fatto che, oggi, è lo stesso impianto normativo a qualificare le prestazioni di gestione dei rifiuti urbani in termini, appunto, di servizio pubblico locale a rilevanza economica "a rete" (ai sensi dell'articolo 14, comma 27, del D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011, convertito con modificazioni in legge 14 settembre 2011 n. 148).

La Corte costituzionale, con sentenza n. 199/2012, ha, inoltre, stabilito l'applicazione nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria sulle regole concorrenziali minime per le gare ad evidenza pubblica che affidano la gestione di servizi pubblici di rilevanza economica.

Secondo la normativa comunitaria gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali, incluso il servizio di igiene urbana qui in esame, attraverso: 1) esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi; 2) società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto; 3) gestione cosiddetta "*in house*", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti.

Il soggetto che affida il servizio deve pubblicare sul proprio sito una relazione che motivi la scelta che dimostri la sussistenza dei requisiti dettati dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta. La relazione deve contenere gli obblighi di servizio pubblico e, se previste, le compensazioni economiche.

A livello di legislazione italiana, per quanto riguarda la suindicata relazione, l'art. 14, Dlgs. n. 201/2022 dispone, al comma 2, che "*Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. […]*" e, al comma 3, che "*Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni*".

Da tali previsioni nasce la presente relazione che è quindi finalizzata ad un confronto sui sistemi di affidamento della gestione del Servizio, dal quale discenderanno le motivazioni alla base della scelta fatta dall'amministrazione del Comune che prevede che tale gestione avvenga mediante affidamento a società *in house*.

Occorre sin d'ora evidenziare che l'oggetto della presente relazione è più ampio del servizio di igiene urbana fino ad oggi svolto all'interno del territorio comunale e ciò, più precisamente:

1) in termini di **oggetto**, includendo tutte le attività che compongono il Servizio (unico affidamento a un solo gestore delle attività di gestione tariffe e rapporto con utenti, servizio di raccolta e trasporto, servizio di spazzamento e lavaggio delle strade);
2) in termini di **estensione territoriale**, atteso che la scelta dell'Amministrazione comunale è quella di tendere verso una gestione sovracomunale che permetta di ottenere economie di scala e specializzazione attraverso aggregazioni pubblico – pubblico in arco piano, nonché di ottenere benefici in termini di razionalizzazione delle società partecipate.

Nell'ambito del quadro nazionale, la Regione Lombardia, avvalendosi della possibilità prevista dall'art. 200, comma 7, del Codice dell'Ambiente, ha adottato un modello alternativo o in deroga "al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali qualora il piano regionale dei rifiuti dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente".

Tale modello prevede che siano i Comuni ad organizzare nel proprio territorio di riferimento, ossia il territorio comunale, la gestione dei rifiuti urbani e ad affidare il relativo servizio, "nel rispetto delle indicazioni fornite dalla programmazione regionale e dalle linee guida regionali".

Il Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) vigente - approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 6804 del 23 maggio 2022 – si pone, tra l'altro, l'obiettivo di favorire l'aggregazione dei Comuni e prevede che l'attuazione del Piano medesimo venga realizzato "sia attraverso aggregazioni volontarie di Enti Locali che possono essere incentivate da Regione Lombardia mediante opportune forme di sostegno, sia attraverso la collaborazione con altri attori, istituzionali e non, con cui implementare azioni funzionali al conseguimento degli obiettivi".

La L.R. n. 26/2003 della Regione Lombardia attribuisce ai Comuni la funzione di organizzazione e affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla programmazione regionale. Tale normativa non prevede esplicitamente aggregazioni territoriali o forme di associazione tra enti locali, ma si limita ad incentivarle, attraverso la promozione (art. 9), da parte della Regione, di azioni a sostegno degli enti locali che affidano in forma associata il servizio, ovvero procedono all'affidamento congiunto di più servizi, al fine di raggiungere livelli ottimali nell'erogazione.

Una normativa particolare la si può riscontrare all'interno dell'ambito metropolitano dove la Regione Lombardia ha stipulato un apposito accordo con la Città Metropolitana di Milano "*Intesa quadro tra Regione Lombardia e Città Metropolitana di Milano ai sensi dell'art. 1, comma 3 della Legge Regionale 12 ottobre 2015, n. 32*" sottoscritta in data 17 luglio 2024, che statuisce che *"Regione e Città metropolitana convengono sull'opportunità di sviluppare politiche, ciascuno alla propria scala, volte a ridurre la produzione di rifiuti con azioni dirette a sostenere l'economia circolare, da attuarsi anche mediante il coinvolgimento dei comuni. La Regione collabora con la Città metropolitana, monitorandone i risultati, nel perseguimento dell'obiettivo contenuto nel Piano strategico metropolitano di una gestione integrata e coordinata dei rifiuti urbani in ambito metropolitano (...)"* (art. 4 comma 1).

Lo stesso Ente Metropolitano, al fine di rendere operativo il proprio mandato istituzionale, ha individuato quale indirizzo fondante nel Piano Strategico Metropolitano per il triennio 2025-2027 "Prospettive Metropolitane" l'obiettivo del *"governo metropolitano della filiera dei rifiuti in chiave di economia circolare"*, attraverso la promozione di un sistema gestionale integrato della filiera dei rifiuti e del ciclo delle acque (pag. 112 - Obiettivi Strategici). In particolare, il Piano Strategico prevede *"di continuare l'approfondimento al fine di sperimentare e organizzare un sistema integrato di gestione dei rifiuti a scala sovracomunale che superi la frammentazione nella gestione della raccolta/smaltimento a favore di una gestione d'Ambito coordinata a livello metropolitano [...]"*; in particolare il Consiglio metropolitano del 22 febbraio 2017 e ss ha *"individuato e suddiviso l'area metropolitana in 7 Zone omogenee [di cui 5 interessate dall'operazione di aggregazione come da Piano Industriale – si vedano allegati 2 e 6 ndr], caratterizzate da specificità geografiche, demografiche, storiche, economiche ed istituzionali. Ciascuna zona è funzionale ad articolare meglio le attività sul territorio ed a promuovere una sempre maggiore integrazione dei servizi erogati con quelli dei comuni"*.

## SEZIONE A.2 – INDICATORI DI RIFERIMENTO

Di seguito si identificano gli indicatori e gli schemi di atto pubblicati sul portale ANAC – Autorità nazionale anticorruzione *ex* artt. 7 e 8 del D.Lgs. n. 201/2022 applicabili al Servizio.

**Costi di riferimento**

- D.P.C.M. 11 dicembre 2020 recante "Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio smaltimento rifiuti" (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale, 29 gennaio 2021, n. 23, Supplemento Ordinario n. 6).
- Aggiornamento del 9 maggio 2023 delle "Linee guida interpretative per l'applicazione del comma 653 dell'art. 1 della Legge n. 147 del 2013 e relativo utilizzo in base alla Delibera ARERA 3 agosto 2021, n. 363 e successive integrazioni e modificazioni", pubblicato dal Dipartimento delle Finanze e reperibile in *https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Fiscalita-locale/Linee-guida-interpretative-comma-653-ANNO-2023-rev-DF.pdf*.
- Delibera ARERA 5 agosto 2025, 397/2025/R/rif recante *"Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-3) per il terzo periodo regolatorio 2026-2029"*.

**Schema tipo di piano economico finanziario**

- Determina ARERA 4 novembre 2021, 2/2021 - DRIF, recante "*Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria e delle modalità operative per la relativa trasmissione all'Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti approvata con la deliberazione 363/2021/R/rif (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025*".
- Determina ARERA 22 aprile 2022, 1/2022 - DRIF, recante "*Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria e delle modalità operative per la relativa trasmissione all'Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria di accesso agli impianti di trattamento approvata con la deliberazione 363/2021/R/RIF (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025*".
- Determina ARERA 7 novembre 2025, N. 1/DTAC/2025, recante *"Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria per il periodo 2026 – 2029 e delle modalità operative per la relativa trasmissione all'Autorità, ai sensi della deliberazione 397/2025/R/rif, nonché approvazione degli schemi tipo di piano economico finanziario di affidamento e ulteriori precisazioni operative"*.

**Indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi**

- Deliberazione ARERA 18 gennaio 2022, 15/2022/R/rif, recante "*Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*" (TQRIF).
- Deliberazione ARERA 03 agosto 2023 387/2023/R/rif recante "*Obblighi di monitoraggio e di trasparenza sull'efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani*".
- Delibera dell'Autorità 374/2025/R/rif recante *"Completamento della regolazione della qualità tecnica nel settore dei rifiuti urbani (RQTR) e aggiornamento della deliberazione dell'Autorità 15/2022/R/rif"*.

**Schema di contratto tipo**

- Deliberazione ARERA 03 agosto 2023, 385/2023/R/rif recante "*Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani*" (Allegato A).

# SEZIONE B – DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

## SEZIONE B.1 - CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Secondo quanto previsto dallo Schema Tipo, nella presente Sezione devono essere incluse:

a. la descrizione chiara e completa del servizio da prestare e di tutte le sue componenti:
   - servizio base;
   - servizi aggiuntivi su richiesta (laddove previsti);
   - progettazione e realizzazione delle infrastrutture e degli impianti (laddove previsti);
b. la descrizione delle modalità di erogazione del servizio;
c. l'assetto gestionale in essere;
d. l'individuazione degli obiettivi finali previsti, in termini di standard tecnici, livelli quantitativi e qualitativi;
e. il confronto tra gli indicatori applicabili e le condizioni economiche e qualitative previste nel contratto di servizio, tenendo conto dell'impatto di eventuali obblighi di servizio pubblico;
f. l'indicazione degli assetti gestionali e tecnico-economici richiesti per conseguire gli obiettivi.

a) Il servizio offerto

Il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è un servizio pubblico locale, ai sensi del D.Lgs. n. 201/2022, erogato, secondo l'alternativa concessa tra autoproduzione ed esternalizzazione, al fine di assicurare ai cittadini l'accesso universale alle attività che rientrano nel ciclo dei rifiuti.

Il Servizio comprende le attività di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti, la raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani, lo spazzamento e lavaggio delle strade, e può essere organizzato in modo integrato per l'intero ciclo (inclusa la gestione e la realizzazione degli investimenti sulle infrastrutture – piattaforme e/o centri di raccolta) oppure mediante l'affidamento di singoli segmenti del medesimo servizio.

In particolare, le attività che compongono il perimetro del Servizio, meglio precisate e descritte nel Progetto Tecnico Economico, sono:

- servizio di raccolta a domicilio, su tutto il territorio comunale, dei rifiuti solidi urbani non ingombranti conferiti in forma differenziata con separazione delle frazioni "organico" – "raccolta multimateriale di imballaggi in plastica, alluminio ed acciaio" – "carta e cartone" – "imballaggi in vetro" e "secca residua da smaltire";
- gestione delle piattaforme ecologiche (PE) e/o dei centri di raccolta (CDR) e raccolta in forma differenziata delle frazioni ivi conferite;
- servizio di pulizia strade meccanizzata e manuale, nonché servizi accessori e integrativi;
- servizio di trasporto e avvio a smaltimento/recupero dei materiali raccolti o conferiti direttamente dagli utenti;
- campagne di informazione ed educazione ambientale;
- attività di misurazione puntuale dei rifiuti raccolti e conferiti;
- gestione della tariffa e dei rapporti con gli utenti;
- investimenti sulle infrastrutture a servizio dei cittadini (PE/CDR).

L'oggetto dell'affidamento da parte del Comune di Nerviano riguarderà tutte le attività del perimetro del Servizio – oggi svolte in modo disaggregato – e verranno svolte direttamente da ALA in qualità di "Gestore Integrato" del Servizio ovvero tramite fornitori individuati dal medesimo mediante procedure ad evidenza pubblica, ferma restando la responsabilità del Gestore innanzi all'Amministrazione.

I principali servizi delle attività di raccolta e spazzamento e lavaggio strade, nonché di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti, sussistono in:

- raccolta differenziata a domicilio dei rifiuti urbani prodotti da UD e UND (Frazione Secca Residua, Frazione Organica – FORSU, Carta, Frazione multimateriale leggera, Imballaggi in vetro);
- trasporto dei rifiuti urbani agli impianti di destinazione finale per le attività di trattamento/smaltimento;
- servizio di lavaggio dei contenitori carrellati in dotazione alle "Utenze Speciali" (edifici pubblici, oratori, scuole, etc.);
- raccolta differenziata e pulizia in occasione di mercati, sagre ed eventi fieristici;
- raccolta differenziata dei rifiuti prodotti nelle aree cimiteriali;
- servizio di pulizia meccanizzata delle strade urbane;
- pulizia manuale e vuotatura dei cestini nelle aree urbane e nelle aree a verde ad uso pubblico;
- rimozione dei rifiuti urbani abbandonati su suolo pubblico;
- raccolta con contenitori stradali di pile esauste, farmaci scaduti, oli vegetali;
- raccolta toner esausti c/o plessi scolastici;
- raccolta di rifiuti ingombranti e RAEE a domicilio;
- raccolta dei rifiuti vegetali biodegradabili a domicilio;
- raccolta rifiuti ingombranti presso i plessi scolastici;
- raccolta degli abiti usati;
- gestione tecnico-operativa delle PE/CDR;
- realizzazione degli investimenti necessari per l'adeguamento infrastrutturale e/o normativo delle PE/CDR;
- implementazione e gestione delle attività finalizzate alla misurazione puntuale dei rifiuti conferiti;
- gestione del rapporto con gli utenti del servizio tramite sportello sul territorio, sportello digitale on line, sito internet, inclusa la gestione dei reclami;
- gestione e aggiornamento della banca dati degli utenti e delle utenze, dei crediti e dei contenziosi;
- gestione amministrativa della tariffa (TARI) e implementazione e gestione del passaggio alla tariffa corrispettiva, nel rispetto delle disposizioni ARERA;
- attività di bollettazione, elaborazione, stampa e recapito avvisi di pagamento e bollette;
- gestione delle attività di accertamento e riscossione e di recupero coattivo della TARI e successivamente della tariffa corrispettivo;
- rendicontazioni mensili e trimestrali degli incassi e gestione delle pratiche rimborsi;
- promozione e realizzazione di campagne ambientali e prevenzione della produzione di rifiuti urbani.

In ogni caso, le prestazioni oggetto del Servizio potranno subire variazioni e modifiche per adeguare le pattuizioni del contatto di servizio a cambiamenti normativi, condizioni sociali ed economiche, diffusione di innovazioni tecnologiche in grado di migliorare la fruizione del Servizio.

In particolare, il nuovo affidamento, così come da Progetto Tecnico Economico, al quale si rimanda per le opportune specifiche, introduce le seguenti **novità nell'erogazione del Servizio**:

- servizio di raccolta dei rifiuti a domicilio organizzato in ottica di sinergia sovracomunale volta alla massima efficienza gestionale nei territori dei Comuni di Arese, Lainate, Nerviano, Pregnana Milanese e Vanzago;
- impiego di mezzi di cubatura variabile a basso impatto ambientale per lo svolgimento del servizio di raccolta all'interno del contesto urbano, conformi ai "Criteri Ambientali Minimi" previsti dalla normativa vigente;
- introduzione della tariffa puntuale in forma di tributo e, successivamente, della tariffa corrispettiva, secondo quanto previsto dalla Delibera 396/2025/R/Rif ARERA - Testo Integrato Corrispettivi Servizio Gestione Rifiuti (TICSER);
- efficientamento del servizio di pulizia meccanizzata e manuale, attraverso:
  - rilevazione ed ottimizzazione dei tracciati dei percorsi;
  - adeguamento della segnaletica stradale verticale (divieti di sosta temporanei);
  - diversificazione per numero e tipologia delle attrezzature impiegate, così da garantire un sensibile miglioramento delle capacità di intervento in tutte le aree del territorio;
  - incremento della frequenza di pulizia delle aree centrali più sensibili;
  - impiego degli "ausiliari del traffico" per coadiuvare il lavoro dell'autospazzatrice garantendo lo svolgimento del servizio senza l'ingombro delle auto in sosta;
  - strutturazione del servizio di pulizia manuale secondo la modalità del cosiddetto "operatore ecologico di quartiere".

b) <u>Le modalità di erogazione del servizio</u>

Al fine di rendere fruibile da parte di tutta la collettività il Servizio, nel rispetto del principio di universalità dell'accesso, questo sarà svolto con le seguenti modalità, per come meglio specificate nel Progetto Tecnico Economico presentato da ALA.

I criteri posti alla base dello svolgimento dei servizi oggetto dell'affidamento sono quelli della funzionalità, della qualità, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità con gli obiettivi di conseguire la massima soddisfazione dell'utenza nonché il rispetto dell'ambiente e la salvaguardia della salute. A questi principi l'impresa concessionaria dovrà sempre attenersi per il conseguimento degli obiettivi fissati.

Le modalità di svolgimento dei servizi saranno, pertanto, finalizzate al perseguimento degli obiettivi di fondo che l'Amministrazione Comunale di Nerviano si è posta, ovvero:

I. la riduzione della produzione complessiva di rifiuti prodotti, anche al fine dell'obiettivo più generale di contenimento e di controllo della spesa;

II. la riduzione della produzione dei rifiuti indifferenziati e dei rifiuti da imballaggio primario e secondario;

III. la massimizzazione del recupero di materie "seconde" dai rifiuti ed il conseguente incremento dell'indice percentuale di raccolta differenziata;

IV. il miglioramento del decoro cittadino, e comunque più in generale l'obiettivo di tutela igienico sanitaria in tutte le fasi della gestione rifiuti, anche mediante l'attuazione di modalità di svolgimento dei servizi più vicine alle esigenze dell'utente, nonché una puntuale e capillare attività di formazione e informazione;

V. l'applicazione delle tecniche di monitoraggio delle produzioni dei rifiuti conferiti sia per le categorie di Utenze Domestiche (UD) sia per le categorie di Utenze Non Domestiche (UND);

VI. l'applicazione di sistemi di misurazione che, oltre a traguardare il principio europeo "chi inquina paga", portino ad una equa e giusta ripartizione dei costi in base ai comportamenti, più o meno, virtuosi tenuti dall'utenza.

VII. l'introduzione di servizi aggiuntivi per il miglioramento delle *performance* di raccolta differenziata e il decoro urbano, quali:

- rimozione di discariche abusive o abbandoni rinvenuti sul territorio
- introduzione dello "steward ambientale" come canale di contatto e informativo in special modo per le Utenze Non Domestiche e con compiti di sorveglianza e, se necessario, sanzionatori
- aggiunta della pulizia dei parchi cittadini e raccolta foglie nel periodo autunnale in aggiunta alle ordinarie attività di spazzamento
- pulizia a valle di fiere, mercati e eventi
- georeferenziazione dei cestini gettacarte
- nuove raccolte quali olio vegetale esausto e piccoli RAEE

VIII. la realizzazione di investimenti sulle infrastrutture a servizio dei cittadini (Piattaforme Ecologiche e/o Centri di raccolta);

IX. la transizione progressiva ed efficace verso le nuove modalità di misurazione/contabilizzazione puntuale, necessarie ad adeguare i sistemi gestionali esistenti alla nuova struttura dei corrispettivi prevista dalla regolazione ARERA (Delibera 396/2025/R/Rif - Testo Integrato Corrispettivi Servizio Gestione Rifiuti – TICSER) in termini di raccolta dei dati e delle informazioni utili, di aggiornamento delle connesse banche dati, di caratterizzazione e classificazione delle utenze, di valutazione preliminare e di simulazione per la stima preventiva degli effetti redistributivi derivanti dall'applicazione dei nuovi criteri di articolazione.

Le specifiche modalità di esecuzione dei servizi sono illustrate nel Progetto Tecnico Economico.

È importante sottolineare che per i Comuni di Arese, Lainate, Nerviano, Pregnana Milanese e Vanzago i servizi sono stati progettati e verranno gestiti in forma aggregata, ancorché consuntivati e addebitati puntualmente ad ogni singola Amministrazione. Ciò significa che il territorio dei suddetti Comuni è stato considerato come un bacino sovracomunale di gestione, per garantire efficienza e omogeneità nella erogazione di tutti servizi; tale gestione aggregata risulta propedeutica allo sviluppo futuro di una dimensione sovracomunale ottimale in grado di promuovere l'evoluzione verso una tariffa corrispettiva d'ambito.

In questo contesto, la proposta tecnico-economica di ALA propone l'obiettivo di incrementare le raccolte differenziate mediante raccolte selettive di frazioni di RSU e di frazioni merceologiche omogenee, al fine del recupero e del riciclaggio di materie prime per la riduzione dei rifiuti da smaltire, offrendo un servizio organico su tutto il territorio. Il progetto presentato prevede, inoltre, una serie di servizi aggiuntivi rispetto a quello attualmente svolto, che rispondono alle esigenze manifestate, che vanno nella direzione del miglioramento del servizio a favore della collettività, anche nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi nazionali e comunitari inclusi nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

c) <u>L'assetto gestionale in essere</u>

NERVIANO è un comune italiano di n. 17.096 abitanti della città metropolitana di Milano in Lombardia, situato nell'Alto Milanese. Il territorio è fortemente antropizzato e costituito da una forte presenza di infrastrutture e industrie.




Negli ultimi anni, il servizio di igiene urbana è stato svolto in modo parcellizzato, in parte direttamente dagli uffici comunali, in parte dalla società partecipata Ge.Se.M S.r.l. ed in parte da operatori privati selezionati secondo le procedure di legge. In particolare:

1. le attività di predisposizione del Piano Economico Finanziario e di gestione amministrativa dei soggetti che erogano i singoli servizi che compongono la gestione dei rifiuti urbani sono attualmente svolte dagli uffici comunali;
2. le attività di raccolta e trasporto e dello spazzamento e del lavaggio delle strade sono attualmente svolte in appalto da un RTI composto da Econord S.p.A. e da Amsa S.p.A. in esito a procedura ad evidenza pubblica;
3. le attività operative di supervisione, coordinamento e controllo della gestione dei servizi di raccolta, di smaltimento e di spazzamento e lavaggio strade, nonché le attività amministrative di gestione tariffe (TARI) e rapporto con gli utenti sono gestite dalla partecipata Ge.Se.M. Detta società, oltre al ruolo di Stazione Appaltante per la procedura di affidamento, organizza le attività di raccolta e trasporto, spazzamento e lavaggio strade provvedendo alla gestione degli affidamenti dei contratti e verificandone l'attuazione e le modalità di svolgimento.

d) Gli obiettivi finali previsti

Il Comune intende organizzare il Servizio coerentemente con i principi in materia di corretta gestione integrata del ciclo dei rifiuti urbani e nel rispetto degli obiettivi individuati nei Piani e Programmi nazionali e regionali per la gestione e riduzione dei rifiuti. In particolare, si ritiene che la gestione del servizio debba tendere ad una gestione di tipo sovracomunale, con aggregazione dei servizi per ottimizzare efficienza e costi sia orizzontalmente che verticalmente.

L'aggregazione territoriale, in coerenza con le linee di orientamento metropolitano, andrà gradualmente a coinvolgere (in una logica pubblico – pubblico) altre zone contermini nelle 5 zone omogenee della Città

Metropolitana di Milano, secondo quanto stabilito dagli indirizzi del Piano Strategico Metropolitano per il triennio 2025-2027 «Prospettive Metropolitane».

Per quanto riguarda la gestione dei Rifiuti Urbani, il D.Lgs. n.152/2006 (T.U. Ambientale), nel ridisegnare le caratteristiche tecnico-giuridiche del servizio di igiene urbana integrato, ha individuato in territori di grandezza sovracomunale gli ambiti ottimali di gestione unitaria del servizio stesso, orientando in tale direzione gli assetti organizzativi che dovranno essere implementati a livello regionale.

Conseguentemente, i Comuni di Arese, Lainate, Nerviano, Pregnana Milanese e Vanzago - con l'intento di recepire l'orientamento del D.Lgs. n. 152/2006 e contribuire a determinarne la futura concreta applicazione sul territorio - hanno ritenuto strategico dare il mandato alla società di programmare, organizzare e controllare a livello sovracomunale il servizio di igiene urbana integrato.

Sempre il D.Lgs. n. 152/2006 prevede, a livello generale, che la gestione dei rifiuti sia effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione dei soggetti coinvolti (art. 178); inoltre, la gestione dei rifiuti deve avvenire nel rispetto di una gerarchia che stabilisce l'ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale: a) prevenzione, b) preparazione per il riutilizzo, c) riciclaggio, d) recupero di altro tipo, e) smaltimento (art. 179). E ancora, la gestione deve avvenire nel rispetto dei principi di autosufficienza e di prossimità, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti e proteggere l'ambiente e la salute pubblica (art. 182-bis).

Il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti è uno strumento strategico di indirizzo per le Regioni nella pianificazione della gestione dei rifiuti, adottato dal Ministero per la transizione ecologica il 24 giugno 2022 ai sensi dell'articolo 198-bis del D.Lgs. n. 152/2006: esso fissa i macro-obiettivi e le linee strategiche cui le Regioni si attengono nell'elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti.

In particolare, il Programma 2022-2028 ha individuato i seguenti obiettivi generali:

- contribuire alla sostenibilità nell'uso delle risorse e ridurre i potenziali impatti ambientali negativi del ciclo dei rifiuti;
- il progressivo riequilibrio dei divari socioeconomici per quanto riguarda la gestione dei rifiuti;
- rafforzare la consapevolezza e i comportamenti virtuosi degli attori economici e dei cittadini per la riduzione e la valorizzazione dei rifiuti;
- promuovere una gestione del ciclo dei rifiuti che contribuisca al raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica.

Coerentemente con la pianificazione nazionale, con deliberazione G.R. n. 6408 del 23 maggio 2022, la Regione Lombardia ha adottato il Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti 2022-2027. Al riguardo, per quanto qui di interesse, nella Sezione III – Programma di prevenzione rifiuti, la Regione Lombardia ha individuato le seguenti cinque aree strategiche di intervento, nell'ottica dello sviluppo dell'economia circolare e della riduzione dei rifiuti, a cui devono ispirarsi tutti gli enti locali del territorio regionale: i) prevenzione dei rifiuti alimentari; ii) promozione del riutilizzo; iii) prevenzione del monouso; iv) gestione delle microplastiche; v) tariffa puntuale.

In considerazione degli obiettivi generali così riassunti e dei risultati di gestione che saranno declinati nella successiva Sezione D.3, il Comune di Nerviano, al fine di poter fornire il Servizio in maniera efficiente ed efficace e in linea con il Programma Regionale per la Gestione dei Rifiuti 2022-2027 di Regione

Lombardia, il Piano Nazionale di Gestione dei Rifiuti 2022-2028 e i Criteri Ambientali Minimi, intende perseguire i seguenti obiettivi specifici:

*Tabella 1* – **Scenario Ottimizzato 2030***:*

| **Comune di Nerviano** | **Dato a consuntivo** | **Scenario Ottimizzato PRGR** | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Tipologia di rifiuto** | **2025 (Kg/ab. Anno)** | **2027 (Kg/ab. Anno)** | **2028 (Kg/ab. Anno)** | **2029 (Kg/ab. Anno)** | **2030 (Kg/ab. Anno)** |
| **Frazione Secca Residua** | 77,29 | 76,22 | 75,15 | 74,07 | 73,00 |
| **Frazione Organica - FORSU** | 83,78 | 82,98 | 82,19 | 81,39 | 80,60 |
| **Rifiuti Biodegradabili - Verde** | 25,04 | 29,78 | 34,52 | 39,26 | 44,00 |
| **Carta e Cartone** | 56,03 | 57,10 | 58,17 | 59,23 | 60,30 |
| **Vetro** | 43,23 | 43,57 | 43,91 | 44,26 | 44,60 |
| **Plastica** | 32,52 | 33,64 | 34,76 | 35,88 | 37,00 |
| **Metallo** | 6,14 | 6,41 | 6,67 | 6,94 | 7,20 |
| **Legno** | 21,07 | 21,50 | 21,93 | 22,37 | 22,80 |
| **RAEE** | 4,97 | 5,28 | 5,59 | 5,89 | 6,20 |
| **Tessili** | 4,22 | 4,21 | 4,21 | 4,20 | 4,20 |
| **Terre da Spazzamento Stradale** | 12,08 | 12,16 | 12,24 | 12,32 | 12,40 |
| **Rifiuti inerti** | 13,58 | 13,31 | 13,04 | 12,77 | 12,50 |
| **Rifiuti Ingombranti** | 22,06 | 22,92 | 23,78 | 24,64 | 25,50 |
| **Altro RD** | 3,67 | 4,23 | 4,78 | 5,34 | 5,90 |

*Tabella 2* – ***Standard Qualitativi*** *(CAM – 2.1.1)*

| **Tipologia di Raccolta** | **Standard Qualitativo Previsto** |
|---|---|
| Frazione Organica (FORSU) | Materiale conforme 95 % in peso sul totale |
| Raccolta Carta e Cartone (Raccolta congiunta) | Materiale conforme 97 % in peso sul totale |
| Raccolta selettiva Cartone | Materiale conforme 98 % in peso sul totale |
| Raccolta Multimateriale (Flusso D1L Corepla) | Materiale conforme 75 % in peso sul totale al netto del metallo |
| Raccolta Imballaggi in Vetro (monomateriale) | Materiale conforme 97 % in peso sul totale |

Per quanto riguarda gli obiettivi di qualità del Servizio, secondo gli indicatori del TQRIF di ARERA, il Comune di Nerviano, attualmente sottoposto agli obblighi minimi dello Schema II della matrice regolatoria corrispondente al livello di qualità "intermedio", intende raggiungere il livello di qualità dello schema regolatorio IV "avanzato" entro il 2033, ovvero entro 3 anni dall' introduzione della tariffazione con metodo puntuale prevista per il 2030.

*Figura 1 – Schemi regolatori (TQRIF)*

| | | PREVISIONI DI OBBLIGHI E STRUMENTI DI CONTROLLO IN MATERIA DI QUALITÀ TECNICA (CONTINUITÀ, REGOLARITÀ, E SICUREZZA DEL SERVIZIO) | |
|---|---|---|---|
| | | QUALITÀ TECNICA= NO | QUALITÀ TECNICA= SI |
| PREVISIONI DI OBBLIGHI IN MATERIA DI QUALITÀ CONTRATTUALE | QUALITÀ CONTRATTUALE = NO | SCHEMA I<br>OBBLIGHI MINIMI | SCHEMA III<br>LIVELLO INTERMEDIO |
| | QUALITÀ CONTRATTUALE = SI | SCHEMA II<br>LIVELLO INTERMEDIO | SCHEMA IV<br>LIVELLO AVANZATO |

Il Comune intende altresì confermare e potenziare, nell'ambito del prossimo periodo di gestione del Servizio, lo svolgimento delle seguenti prestazioni, al fine di raggiungere gli obiettivi sopra specificati:

- introduzione del sistema di misurazione dei conferimenti del rifiuto residuo e dell'indifferenziato ai fini della tariffa puntuale;
- introduzione della tariffa puntuale tributo o corrispettiva dal 2030 al fine di perseguire il principio "*chi inquina paga*";
- implementazione di un servizio di Vigilanza Ecologica in collaborazione con il gestore e la Polizia Locale nonché tramite l'ausilio degli informatori ambientali;
- diminuzione delle frequenze di ritiro della frazione indifferenziata (da settimanale a quindicinale) secondo le opzioni di ottimizzazione del PRGR Lombardia;
- realizzazione di campagne di educazione ambientale innovative nelle scuole;
- promozione di eventi e/o manifestazioni di educazione ambientale innovativi rivolti alla cittadinanza;
- effettuazione di indagini di "*Customer Satisfaction*" annuali per il territorio di riferimento;
- rispetto del principio di prossimità del destino delle principali frazioni di rifiuto sfruttando i nuovi asset impiantistici nella disponibilità attuale e prospettica di ALA.

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio e controllo sul livello qualitativo di erogazione del servizio, il Comune utilizzerà i seguenti indicatori:

**Indicatori di contesto ed efficienza ambientale**:

- % RD
- % di effettivo recupero
- produzione pro-capite dei rifiuti differenziati (in Kg/ab all'anno)
- produzione pro-capite dei rifiuti indifferenziati (in Kg/ab all'anno)
- produzione pro-capite dei rifiuti (in Kg/ab all'anno)
- Rispetto CAM

**Indicatori dell'efficienza economica-gestionale raccolta e trasporto:**

- costo medio in **€/ton** di raccolta e in **€/ab** per le seguenti componenti tariffarie:
  - CRT: Costi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati ;
  - CTS: Costi di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati;
  - CRD: Costi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani differenziati;
  - CTR: Costi di trattamento e riciclo dei rifiuti urbani differenziati;
  - CSL: Costi di spazzamento e lavaggio delle strade;
- costo medio in €/ab per le entrate tariffarie totali così come risultanti dai Piani Economici Finanziari redatti secondo il modello MTR-3 di ARERA e successivi aggiornamenti.

**Indicatori dell'efficienza nello svolgimento del servizio:**

- livello di soddisfazione degli utenti
- numero di segnalazioni
- standard qualitativi ARERA secondo lo schema regolatorio in cui è inserita la gestione la cui pianificazione è stata precedentemente indicata.

*Tabella 1 – Standard qualitativi per schema regolatorio*

| | Schema I | Schema II | Schema III | Schema IV |
|---|---|---|---|---|
| Percentuale minima di risposte alle richieste di attivazione di cui all'Articolo 8, inviate entro trenta (30) giorni lavorativi | n.a.[1] | 80% | 70% | 90% |
| Percentuale minima di attrezzature per la raccolta di cui all'Articolo 9, consegnate all'utente entro cinque (5) giorni lavorativi, senza sopralluogo | n.a. | 80% | 70% | 90% |
| Percentuale minima di attrezzature per la raccolta di cui all'Articolo 9, consegnate all'utente entro dieci (10) giorni lavorativi, con sopralluogo | n.a. | 80% | 70% | 90% |
| Percentuale minima di risposte alle richieste di variazione e di cessazione del servizio di cui all'Articolo 12, inviate entro trenta (30) giorni lavorativi | n.a. | 80% | 70% | 90% |
| Percentuale minima di risposte a reclami scritti, di cui all'Articolo 14, inviate entro trenta (30) giorni lavorativi | n.a. | 80% | 70% | 90% |
| Percentuale minima di risposte a richieste scritte di informazioni, di cui all'Articolo 15, inviate entro trenta (30) giorni lavorativi | n.a. | 80% | 70%- | 90% |
| Nei casi di cui all'Articolo 50.1, percentuale minima di reclami, ovvero di richieste inoltrate al gestore della raccolta e trasporto e/o spazzamento e lavaggio delle strade, di cui all'Articolo 51, entro cinque (5) giorni lavorativi | n.a. | 80% | 70% | 90% |
| Nei casi di cui all'Articolo 50.1, percentuale minima di risposte ricevute dal gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti, inoltrate all'utente, di cui all'Articolo 52, entro cinque (5) giorni lavorativi | n.a. | 80% | 70% | 90% |
| Percentuale minima di risposte a richieste scritte di rettifica degli importi addebitati, di cui all'Articolo 16, inviate entro sessanta (60) giorni lavorativi | n.a. | 80% | 70% | 90% |
| Tempo medio di attesa, di cui Articolo 21, tra l'inizio della risposta e l'inizio della conversazione con l'operatore o la conclusione della chiamata per rinuncia prima dell'inizio della conversazione con l'operatore (Tempo medio di attesa per il servizio telefonico) | n.a. | Solo registrazione | Solo registrazione | ≤ 240 secondi |
| Percentuale minima di rettifiche degli importi non dovuti di cui all'Articolo 28.3, effettuati entro centoventi (120) giorni lavorativi | n.a. | 80% | 70% | 90% |
| Percentuale minima di ritiri di rifiuti su chiamata, di cui all'Articolo 31, entro quindici (15) giorni lavorativi | n.a. | 80% | 70% | 90% |
| Percentuale minima di segnalazioni per disservizi, di cui Articolo 33, con tempo di intervento entro cinque (5) giorni lavorativi, senza sopralluogo | n.a. | 80% | 70% | 90% |
| Percentuale minima di segnalazioni per disservizi, di cui Articolo 33, con tempo di intervento entro dieci (10) giorni lavorativi, con sopralluogo | n.a. | 80% | 70% | 90% |
| Percentuale minima di richieste per la riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare, di cui all'Articolo 34, con tempo di intervento entro dieci (10) giorni lavorativi, senza sopralluogo | n.a. | 80% | 70% | 90% |
| Percentuale minima di richieste per la riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare, di cui all'Articolo 34, con tempo di intervento entro quindici (15) giorni lavorativi, con sopralluogo | n.a. | 80% | 70% | 90% |
| Puntualità del servizio di raccolta e trasporto, di cui all'Articolo 39 | n.a. | n.a. | 80% | 90% |
| Diffusione dei contenitori della raccolta stradale e prossimità non sovra-riempiti, di cui all'Articolo 40 | n.a. | n.a. | 80% | 90% |
| Durata delle interruzioni del servizio di raccolta e trasporto, di cui all'Articolo 41, non superiori a ventiquattro (24) ore | n.a. | n.a. | n.a. | 85% |
| Puntualità del servizio di spazzamento e lavaggio delle strade, di cui all'Articolo 46 | n.a. | n.a. | 80% | 90% |
| Durata delle interruzioni del servizio di spazzamento e lavaggio delle strade, di cui all'Articolo 47, non superiore a ventiquattro (24) ore | n.a. | n.a. | n.a. | 85% |
| Percentuale minima di prestazioni di pronto intervento, di cui all'Articolo 49, in cui il personale incaricato dal gestore arriva sul luogo entro quattro (4) ore dall'inizio della conversazione con l'operatore | n.a. | 70% | 80% | 90% |

e) <u>Il confronto tra gli indicatori applicabili e le condizioni economiche e qualitative previste nel contratto di servizio</u>

Il raggiungimento degli obiettivi che il Comune di Nerviano si è prefissato, attraverso l'individuazione di precisi indicatori, è garantito da un articolato sistema di previsioni vincolanti contenute, in primo luogo, nel contratto di servizio e, in secondo luogo, nel Progetto Tecnico Economico, nel PEFA e nella Carta della qualità del Gestore che costituiscono parte integrante del contratto stesso.

Nello specifico, ALA si impegna a garantire le condizioni economiche e qualitative previste nel contratto di servizio e nei suoi allegati, obbligandosi al raggiungimento degli obiettivi ivi inclusi. Queste previsioni sono supportate da un sistema di controlli da parte dell'Ente affidante molto incisivo (cfr. artt. 16 e ss. del contratto) e di penali mirate (cfr. artt. 19 e ss. del contratto).

Dal punto di vista squisitamente tecnico, dall'analisi del Progetto Tecnico Economico di ALA emerge che, con l'obiettivo di ridurre il quantitativo di rifiuti urbani e raggiungere gli obiettivi sopra citati anche mediante l'applicazione graduale della tariffa puntuale, l'organizzazione del Servizio prevede la differenziazione all'origine dei materiali riutilizzabili o riciclabili.

L'impostazione progettuale è volta a massimizzare l'efficacia e l'efficienza del servizio di raccolta differenziata. I servizi sono impostati quindi sulla gestione della raccolta differenziata porta a porta delle varie frazioni di rifiuto conferite dalle utenze domestiche e da quelle non domestiche ubicate su tutto il territorio comunale.

In tutto il territorio comunale viene attuata a cura degli utenti la separazione "a monte" dei rifiuti urbani non ingombranti provenienti da fabbricati o altri insediamenti civili in genere, con riferimento alle componenti merceologiche principali.

Con circuiti separati è organizzato il servizio di raccolta dei rifiuti urbani pericolosi (pile e farmaci).

I rifiuti raccolti a domicilio vengono, di norma, conferiti dagli utenti a bordo strada secondo le modalità previste per ogni tipologia.

I sacchi previsti per le raccolte differenziate saranno tutti semitrasparenti onde consentire una verifica visiva del loro contenuto.

In caso di errato riempimento del sacco, non sarà possibile procedere al suo ritiro e verrà apposto un adesivo con l'invito al corretto confezionamento. L'errato comportamento sarà segnalato da ALA all'Ufficio Ambiente del Comune; quest'ultimo si riserva di sensibilizzare l'utenza interessata e di autorizzare ALA ad effettuare il ritiro dei sacchi confezionati non correttamente, nel caso in cui non sia noto il produttore di rifiuti.

Nel caso in cui il produttore possa invece essere indentificato, ALA avvierà - in special modo in caso di Utenze Non Domestiche - una interlocuzione diretta tramite la nuova figura dello steward ambientale, che provvederà a illustrare le corrette modalità di esposizione e raccolta svolgendo, quindi, una funzione di informatore ambientale e segnalando – qualora necessario – il reiterarsi di comportamenti difformi dai regolamenti.

Il raggiungimento degli obiettivi sopra indicati è ulteriormente rafforzato dalla scelta di affidare il Servizio prevedendo in capo ad ALA anche le attività di gestione della tariffa e dei rapporti con gli utenti, che - al fine di applicare quanto previsto dalla regolazione ARERA (Delibera 396/2025/R/Rif Testo Integrato Corrispettivi Servizio Gestione Rifiuti – TICSER) - richiede lo svolgimento di simulazioni e l'individuazione di strumenti di mitigazione dell'impatto, la validazione di stime di produzioni medie rappresentative per determinate categorie di utenza, la caratterizzazione di modelli di

misurazione/contabilizzazione puntuale dei rifiuti conferiti e la condivisione di buone pratiche e attività di disseminazione.

f) Gli assetti gestionali e tecnico-economici per conseguire gli obiettivi

Per assicurare l'adempimento ed il raggiungimento di tutti i servizi e obiettivi proposti, ALA avrà alle proprie dipendenze personale in numero sufficiente ed idoneo a garantire la regolare esecuzione dei servizi previsti, nel pieno rispetto di quanto previsto dal C.C.N.L. unico di settore attualmente vigente.

Oltre al personale necessario allo svolgimento normale del Servizio, ALA dovrà disporre di ulteriore personale, in numero sufficiente a garantire le eventuali sostituzioni in caso di ferie o malattia.

ALA, per l'esecuzione del Servizio selezionerà personale capace e fisicamente idoneo, istruito preventivamente sul servizio da svolgere e sulle caratteristiche e le modalità operative dei macchinari, degli impianti, delle attrezzature nonché dei dispositivi individuali di protezione previsti; garantirà, inoltre, un costante elevato grado di conoscenze professionali del personale di ogni ordine e grado organizzando periodici corsi di aggiornamento.

Per lo svolgimento del Servizio, ALA utilizzerà mezzi ed attrezzature in perfetto stato di efficienza e di decoro, in quantità sufficiente e di tipo idoneo al regolare svolgimento dei servizi.

ALA si impegna ad assicurare che tutti i macchinari, i mezzi e le attrezzature siano mantenuti costantemente in perfetto stato di efficienza e di presentabilità, assoggettandoli alle revisioni periodiche previste dalle normative vigenti e ricorrendo, ove necessario alle opportune attività manutentive di carattere sia ordinario che straordinario, impegnandosi inoltre a provvedere alla pulizia e alla disinfezione periodica (almeno quindicinale) dei mezzi impiegati.

Tutti i mezzi di medio-grandi dimensioni, previo accordo con le associazioni sindacali, saranno dotati di antenna GPS per la tracciatura del percorso e delle soste. I mezzi che si utilizzeranno su percorsi a medio-breve raggio dovranno essere elettrici o alimentati a gas GPL e metano, oppure dovranno essere alimentati con carburanti ecologici, privilegiando tecnologie a basso o nullo impatto ambientale.

Come si dirà meglio nei paragrafi seguenti, e in particolare nella Sezione D.4, il Servizio sarà affidato ad ALA dal 1° luglio 2026.

La Società può contare su una vasta e consolidata esperienza nel settore dei rifiuti urbani in quanto svolge, da oltre 15 anni, il servizio di igiene ambientale in 19 Comuni tra i quali Legnano, Parabiago, Canegrate, Magnago, Villa Cortese, Arconate, Buscate, San Giorgio su Legnano, Rescaldina, Cornaredo, Magenta, Ossona, Cuggiono, Boffalora sopra Ticino, Dairago, Turbigo, Robecchetto con Induno, Gallarate e Castellanza.

La qualità dei servizi offerti e l'attenzione alle esigenze dei territori serviti hanno permesso ad ALA di radicarsi e ampliare negli ultimi anni il proprio bacino d'attività. Gli oltre quindici anni di esperienza nell'attività dei servizi ambientali garantiscono alla società elevati standard di qualità, confermati dal possesso delle certificazioni ISO 9001:2015 e ISO 14001:2015.

Nella consapevolezza di come l'educazione ambientale e la riduzione della produzione di rifiuti e il loro riciclo siano valori fondamentali per una società sostenibile e rispettosa dei principi dell'economia circolare, ALA svolge sui territori dei 19 Comuni serviti attività di formazione e comunicazione mirate a sensibilizzare cittadini e studenti delle scuole su queste tematiche.

La società risulta fortemente inserita ed integrata nel territorio ed in linea con le disposizioni nazionali, europee, e regolatorie, che indicano un orientamento integrato al ciclo dei rifiuti.

Da marzo 2022, ALA ha realizzato, tramite un contratto di concessione, un centro integrato polifunzionale di digestione anaerobica e compostaggio in grado di produrre, attraverso il trattamento della frazione umida, biometano e ammendante organico di qualità. Tale caratteristica è peculiare in quanto rispetto a molte altre gestioni *in house*, ALA risulta essere un gestore integrato che si occupa direttamente di tutte le fasi e attività del ciclo dei rifiuti, dalla gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti, alla raccolta, al trasporto e al trattamento degli stessi nonché allo spazzamento e lavaggio strade (affidamento *in house* con produzione diretta dei servizi).

ALA, inoltre, detiene una partecipazione nella società Neutalia, partecipata anche dai soci AMGA, CAP Holding, ASM e da AGESP di Busto Arsizio. Neutalia gestisce un termovalorizzatore, impianto che recupera energia e produce energia e calore da rifiuti che non sono riciclabili o riutilizzabili in alcun altro modo. Il termovalorizzatore tratta rifiuti che non possono avere altra vita e che non possono essere riciclati, quali i rifiuti solidi urbani e assimilati e i rifiuti ingombranti.

Relativamente alla sostenibilità finanziaria della gestione, il Piano Economico di affidamento allegato al Progetto Tecnico Economico proposto da ALA, presenta, date le assunzioni di piano, risultati economici positivi per tutta la durata dell'affidamento.

Dal punto di vista finanziario, la società risulta in equilibrio. I flussi generati dalla gestione operativa sono positivi e tali da permettere alla società di finanziare gli investimenti. Gli indici come il DSCR (Debt Service Coverage Ratio) confermano la capacità della società di rimborsare il debito.

## SEZIONE B.2 - OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E RELATIVE COMPENSAZIONI

Il servizio di igiene urbana e ambientale costituisce un servizio pubblico locale (ai sensi dell'articolo 14, comma 27, del D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell'art. 3-*bis* del D.L. n. 138/2011, convertito con modificazioni in legge 14 settembre 2011 n. 148) e, pertanto, va svolto nel rispetto dei principi di accessibilità, parità di trattamento, universalità.

In particolare, le attività di gestione dei rifiuti urbani devono essere svolte nel rispetto di numerosi principi diretti alla tutela ambientale e della salute dei cittadini, a prescindere da criteri di redditività: infatti, la gestione dei rifiuti deve essere assicurata conformemente ai principi di precauzione, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio del "chi inquina paga".

A tale fine, la gestione dei rifiuti deve essere effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.

Al fine di garantire a tutta la cittadinanza l'accesso universale al servizio di igiene urbana e ambientale, nel rispetto dei principi che governano la gestione integrata dei rifiuti urbani, il Comune, dopo aver valutato gli interessi pubblici sottesi alla gestione del Servizio, ritiene di dover imporre sul proprio territorio i seguenti obblighi specifici di pubblico servizio, che dovranno essere rispettati dal nuovo gestore:

- continuità del servizio;
- copertura di tutto il territorio comunale servito;

- copertura di tutte le utenze domestiche e non domestiche afferenti al Comune.

Con riferimento agli aspetti economici del Servizio, ed in particolare agli oneri correlati alla imposizione di obblighi di servizio pubblico, non si prevedono specifiche compensazioni a carico del Comune.

L'articolo 1, comma 654, della L. n. 147/2013 prevede che la Tassa sui rifiuti (TARI), disciplinata dal comma 639 del medesimo articolo 1, assicura la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi relativi allo smaltimento dei rifiuti in discarica, con la sola esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali, al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori. Si sottolinea, inoltre, come la questione è disciplinata dall'ARERA sia tramite l'MTR-2 che la disciplina sul contratto tipo.

Dal punto di vista economico, non è, pertanto, necessario prevedere oneri aggiuntivi per il gestore che debbano essere compensati tramite finanziamenti OSU (Oneri di servizio universale).

Poiché, dunque, non sono previste misure compensative a favore del Comune per lo svolgimento del Servizio, risulta, conseguentemente, rispettata la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, la quale prevede che, ove siano previste forme di contribuzione pubblica per i gestori di servizi, il valore complessivo di tale contribuzione sia commisurato agli obblighi di servizio pubblico che l'impresa è chiamata a gestire e ai relativi costi, sulla scorta di quanto definito dalla Corte di Giustizia europea nella sentenza Altmark e in applicazione del c.d. pacchetto SIEG.

# SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

## SEZIONE C.1 - SPECIFICAZIONE DELLA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Il Comune di Nerviano ha valutato, all'esito di una istruttoria particolarmente articolata per come emerge dalla presente Relazione e alla luce delle risultanze della relazione di verifica dei presupposti di sostenibilità economico-finanziaria dell'affidamento *in house* al gestore ALA ("**Relazione economico-finanziaria**"), che il ricorso all'affidamento *in house providing* del Servizio rappresenti il modello di gestione più conveniente dal punto di vista sia tecnico che economico.

Nella successiva Sezione D si darà diffusamente conto degli esiti del procedimento di valutazione di convenienza del Progetto Tecnico Economico presentato da ALA, anche in confronto ai dati raccolti in situazioni territoriali e prestazionali omogenee.

L'affidamento ad ALA garantisce la più efficiente gestione del Servizio in quanto, anche per questioni geografiche, il Comune di Nerviano è posizionato nelle immediate vicinanze rispetto ai territori già serviti da ALA.

L' obiettivo dell'affidamento è una gestione sovracomunale dei servizi che permette di definire un bacino omogeneo ed è tale da promuovere economie di scala ed efficienza promuovendo sia l'integrazione verticale che orizzontale.

Con l'affidamento del servizio viene anche ceduta ad ALA la partecipazione detenuta dal Comune di Nerviano nella società Ge.Se.M in coerenza con la delibera CC n. 55 del 20/05/2025 con la quale il Comune ha adottato un percorso di razionalizzazione in cui ha espressamente deliberato di "*confermare con specifico riguardo a Ge.Se.M, e considerati gli esiti dell'istruttoria tecnico - giuridica svolta in esecuzione del MOU sottoscritto tra Ge.Se.M e CAP Holding e l'indirizzo strategico espresso dai Soci di Ge.Se.M nella seduta assembleare del 16/10/2024, l'intenzione di sviluppare le attività volte a definire entro l'anno 2025 il percorso strategico di sviluppo di sinergie tra i rispettivi ambiti di operatività, mediante l'attuazione di un modello in house di secondo livello per l'espletamento*

*dei servizi oggi svolti da Ge.Se.M S.r.l., e di quelli di igiene ambientale, tramite società partecipata da Cap Holding e dotata di specifica capacità operativa, previe le necessarie operazioni societarie, nell'osservanza di tutti i presupposti di legge, ai fini della razionalizzazione delle partecipazioni comunali*".

L'amministrazione comunale - come meglio descritto nella Operazione - riceve, per il tramite della sua società partecipata CAP Holding, importanti benefici economici, finanziari nonché tecnici dall'Operazione suddetta che, infatti, si innesta all'interno di una più ampia strategia industriale per lo sviluppo dei servizi a rete in ambito di gestione ambientale, su scala sovra comunale.

ALA è partecipata da CAP Holding, società a capitale interamente pubblico, detenuto da n. 196 Comuni di cui il Comune di Nerviano detiene una partecipazione pari al 0,8305 % del capitale sociale.

CAP Holding, a seguito di un processo di aggregazione straordinaria di numerose società pubbliche preesistenti nell'Ambito della Città Metropolitana di Milano, svolge, secondo il modulo dell'*in house providing*, l'attività inerente al servizio idrico integrato in favore degli Enti Locali soci con decorrenza 1° gennaio 2014 ed è altresì proprietaria di impianti di smaltimento di fanghi e rifiuti liquidi nonché di impianti volti alla produzione del biogas e di energia elettrica e termica.

Il servizio idrico integrato ed il servizio di igiene urbana sono entrambi servizi a rete regolamentati dall'Autorità Nazionale ARERA che ha, da qualche anno, iniziato a regolamentare il settore dei rifiuti con deliberazioni molto similari al percorso avvenuto nel servizio idrico integrato nonché in altri ambiti.

L'affidamento del Servizio ad ALA consente di generare e usufruire dei benefici economici e industriali per le società e per gli enti locali soci indiretti derivanti dalle sinergie e dalle economie di scala che si innestano all'interno di una più ampia strategia industriale per lo sviluppo dei servizi a rete in ambito di gestione ambientale su scala sovra comunale.

I documenti presentati dalla Società, e in particolare il Progetto Tecnico Economico, evidenziano, al proposito, l'alto valore pubblico generato dall'aggregazione, in termini di sinergia, efficienza, efficacia ed economicità, in quanto ALA – che già serve da oltre 15 anni un territorio formato attualmente da 19 Comuni della zona ovest milanese e del basso varesotto, in un bacino composto da quasi 300.000 abitanti – è in grado di fornire sul territorio servizi di qualità a costi competitivi (che sfruttano, appunto, le sinergie del Gruppo, come ad esempio nel sistema degli approvvigionamenti, nella gestione finanziaria, nell'utilizzo di strutture e macchinari già in dotazione, nello sviluppo di nuove tecnologie applicate al servizio, etc.), mantenendo allo stesso tempo, grazie alla struttura societaria e al sistema del controllo analogo congiunto, il governo e il controllo dei servizi sui rispettivi territori.

L'affidamento del Servizio ad ALA permetterà di integrare alle attività di raccolta e spazzamento sia le attività di gestione dei rapporti con gli utenti e di realizzazione degli investimenti, sia le attività di trattamento/smaltimento rifiuti, nell'ottica dell'economia circolare promossa con insistenza dalla Comunità Europea (cfr. le norme promulgate dalla UE nel giugno 2018 recepite dagli stati membri nel 2020). Questa circostanza rende ancora più indispensabili le aggregazioni tra diverse realtà e operatori pubblici del settore per sfruttare le sinergie e le economie di scala.

Infatti, a partire dall'anno 2021 ALA – in sinergia con AMGA, CAP Holding e Agesp S.p.A. – ha promosso una iniziativa di "area vasta" volta a realizzare sul territorio di riferimento l'integrazione della filiera della gestione rifiuti affiancando alle attività già svolte sul perimetro della raccolta rifiuti anche le attività proprie del trattamento preliminare e finale dei rifiuti, dando vita a Neutalia s.r.l., prima società *benefit* totalmente pubblica operante nel settore. Neutalia gestisce il termovalorizzatore di Borsano, nel

comune di Busto Arsizio in provincia di Varese, punta diritto all'economia circolare *carbon neutral* in prospettiva nazionale e si candida a essere un *player* della transizione *green* del territorio.

Un ulteriore esempio dell'evidente sinergia generata dall'appartenenza di ALA ad un gruppo societario multiutility (AMGA) è rinvenibile nell'utilizzo dell'impianto di bio-digestione sito in Legnano e realizzato in virtù di un contratto di concessione promosso da AMGA e ALA. Detto impianto è destinato ad accogliere – a prezzi convenzionati – annualmente 40.000 tonnellate di Frazione Organica del Rifiuto Solido Urbano (FORSU) proveniente dalla raccolta differenziata e 12.400 tonnellate di frazione verde, per la produzione di biometano e compost di qualità da sfruttare commercialmente. Tutto questo, oltre a generare evidenti vantaggi economici, permette di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità ambientale e di economia circolare che il Comune dichiaratamente persegue.

Inoltre, CAP Holding è socio di "ZeroC", la società interamente pubblica nata per sostenere la transizione verso l'economia circolare del territorio della Città metropolitana di Milano, che gestisce in Sesto San Giovanni la Bio-Piattaforma, un impianto unico in Italia, con linee produttive integrate che uniscono il trattamento dei rifiuti organici (cd. forsu), la termovalorizzazione dei fanghi da depurazione e la depurazione delle acque reflue in una prospettiva di economia circolare a impatto zero.

Tutto questo, oltre a generare evidenti vantaggi economici, permette di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità ambientale e di economia circolare che il Comune dichiaratamente persegue congiuntamente al principio di prossimità, trovandosi i due impianti nelle vicinanze del territorio comunale.

In conclusione, alla luce dell'obiettivo strategico perseguito dal Comune di contribuire alla realizzazione di un processo aggregativo societario di vasta area avente dimensioni sovracomunali, si evidenzia, sotto un profilo strettamente giuridico, come il raggiungimento del suddetto obiettivo non sarebbe realizzabile nell'immediato/breve periodo attraverso le altre modalità di gestione previste dall'art. 14, comma 1 del D.Lgs. 201/2022, ossia la procedura di affidamento ad evidenza pubblica o la società mista, atteso che i due strumenti richiedono una chiara definizione iniziale del perimetro delle attività, non consentendo incrementi dimensionali graduali e progressivi, che, invece, il Servizio oggetto di affidamento impone, per le ragioni già evidenziate nei paragrafi che precedono.

In particolare, sebbene la società mista implichi la costituzione di un soggetto societario, la sua legittimità, soprattutto nel contesto degli affidamenti pubblici, è strettamente legata alla cosiddetta "gara a doppio oggetto", che seleziona contemporaneamente il socio privato e affida alla società il servizio o l'opera.

Questo implica che, anche se si tratta di un veicolo societario, il suo oggetto sociale e il servizio che le viene affidato sono determinati e limitati al momento della gara iniziale. La giurisprudenza comunitaria e nazionale ha sempre insistito sulla necessità che la gara sia trasparente e che l'oggetto sia ben definito per evitare elusioni delle norme sugli appalti. La possibilità di un "incremento dimensionale" successivo è, di fatto, preclusa dalla necessità di rispettare i principi di evidenza pubblica per eventuali nuove attività o estensioni significative.

È parimenti noto che, in materia di appalti pubblici, l'oggetto della gara (e del contratto che ne deriva) è per sua natura predeterminato e delimitato sin dall'inizio. L'obiettivo è l'affidamento di un servizio o la realizzazione di un'opera specifica, con un quadro economico e temporale definito. Eventuali modifiche successive sono rigidamente disciplinate (es. varianti) e non possono alterare la natura limitata dell'affidamento originario. La gara non è, pertanto, concepita come uno strumento per lo sviluppo dimensionale "aperto" nel tempo.

L'affidamento del Servizio ad ALA rappresenta, inoltre, l'opportunità per il Comune di Nerviano, in qualità di Ente di Governo d'Ambito, di accedere ad una molteplicità di servizi utili alla Amministrazione ed offerti in un'ottica di sinergia ed efficienza, consentendo di adeguarsi progressivamente all'evoluzione normativa e regolatoria di ARERA, attualmente in forte evoluzione.

Tra le principali sinergie ed efficienze, meritano di essere sottolineate quelle connesse alla gestione della tariffa e al rapporto con gli utenti.

Al riguardo, è utile fare riferimento al possibile sviluppo del servizio, esplicitamente richiamato nella proposta di ALA, con la introduzione di un sistema di misurazione puntuale dei conferimenti e la conseguente rimodulazione dell'applicazione della TARI sulla base delle quantità di rifiuto effettivamente conferite al servizio pubblico e alla successiva implementazione ed applicazione della tariffa corrispettiva da parte del Gestore stesso.

In questo scenario, coerente con le linee di sviluppo previste dal PRGR di Regione Lombardia e con la delibera ARERA 396/2025/R/Rif Testo Integrato Corrispettivi Servizio Gestione Rifiuti - TICSER, ALA rappresenta un partner affidabile e competente in grado di assolvere sia la fase di misurazione puntuale grazie alla esperienza accumulata dalla società sia la fase di gestione ed elaborazione del tributo puntuale (TARIP) tramite l'acquisizione e successiva incorporazione in ALA della società Ge.Se.M che attualmente eroga questo servizio a favore dell'Amministrazioni comunali.

Infine, occorre rilevare che l'affidamento *in house providing* consente al Comune di dotarsi di un modello organizzativo più facilmente controllabile e particolarmente flessibile in ragione delle eventuali successive modifiche gestionali del servizio che dovessero emergere, anche con riferimento alle prestazioni da erogare e/o all'attivazione di possibili sperimentazioni nello svolgimento del servizio stesso.

Questo elemento risulta particolarmente qualificante anche alla luce della fase di repentine e profonde trasformazioni che il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani sta attraversando. Al riguardo, preme ricordare che, a partire dall'anno 2019, il settore di cui trattasi è sottoposto all'attività di regolazione da parte dell'Autorità di Regolazione per l'Energia Reti e Ambiente (ARERA). Detta Autorità, dopo un primo periodo di ricognizione del settore, ha avviato una incisiva attività che ha abbracciato sia gli aspetti economici e di tariffa (con la definizione del "Metodo Tariffario Rifiuti – MTR"), sia gli aspetti qualitativi e prestazionali (con le delibere inerenti alla qualità del servizio TQRIF), sia gli aspetti contrattuali.

Altrettanto rilevanti sono gli effetti che si stanno ripercuotendo in questi anni sul servizio di gestione rifiuti, alla luce della transizione ecologica in atto.

Nella scelta dell'amministrazione comunale sulla modalità di affidamento del servizio assume, dunque, particolare rilevanza la consapevolezza del contesto attuale del settore in esame, in costante evoluzione, e della necessità di affidare il servizio secondo modalità, quale è l'*in house providing*, che garantiscano all'amministrazione comunale un puntuale e continuo esercizio del controllo analogo e la flessibilità contrattuale che consenta di adeguarsi ad un contesto in evoluzione.

Quello che si consegue con l'affidamento *in house providing* supera, infatti, il ruolo di mero fornitore del servizio per introdurre un modello gestionale fondato sulla integrazione costante e ricercata tra attività di programmazione e attività di gestione, al fine di evolvere il servizio verso standard qualitativi sempre migliori e renderlo pienamente conforme ed aderente alla normativa ARERA, in costante e rapida evoluzione.

La maggior semplificazione di intervento garantita dal modello *in house* assicura un costante processo di co-pianificazione tra ente comunale e società *in house* particolarmente efficace in caso di revisione degli

obiettivi e di continuo miglioramento del Servizio, specie nel periodo di costruzione e rafforzamento del soggetto aggregatore.

In sintesi, i vantaggi conseguenti alla scelta del modello *in house* possono configurarsi come:

a. la realizzazione di un modello organizzativo fondato sulla co-pianificazione (tra ente comunale ed ente *in house*), sul controllo direzionale, sulla ciclicità e continuità delle fasi di pianificazione, programmazione e gestione nonché su un efficace sistema di indicatori di risultato;
b. il passaggio da una "gestione per adempimenti" ad una "gestione per obiettivi", ossia essenzialmente orientata al risultato;
c. la garanzia di un adeguamento continuo del Servizio alle esigenze dei cittadini, assicurando una gestione più flessibile e coerente con i bisogni della collettività rispetto - ad esempio - al ricorso allo strumento dell'appalto che risulta, viceversa, più vincolato ed ancorato a precise clausole contrattuali.

Sotto altro profilo, occorre tenere presente quanto segue.

Ad oggi, la Regione Lombardia non ha attivato un'organizzazione della gestione dei rifiuti urbani per ambiti territoriali, invero non realizzabile a quanto consta nemmeno in un'ottica di medio periodo, cosicché spetta ai comuni provvedervi nelle forme previste dalla legge per la conduzione dei servizi pubblici di interesse generale (art. 198, d.lgs. 152/2006).

Pur mancando l'attivazione degli ambiti territoriali, i comuni associati hanno comunque ritenuto di attuare le finalità individuate dalla normativa, in particolare relativamente al superamento della frammentazione delle gestioni. Lo strumento individuato a tale scopo è, per l'appunto, un servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, nonché il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali individuando, d'intesa tra di loro, come forma prescelta, l'affidamento "*in house*" ad ALA, di cui sono soci.

Anche la comparazione delle *performance* economico-finanziarie di ALA con il campione di benchmark individuato nella Relazione economico-finanziaria conferma la coerenza della scelta compiuta dall'Amministrazione, con particolare riferimento agli indicatori di redditività analizzati.

Di seguito si riporta un estratto della suindicata relazione, relativo al campione di *benchmarking* delle performance economico-finanziarie e l'esito dell'analisi comparativa con la *performance* di ALA.

### *Il campione di benchmarking delle performance economico-finanziarie*

L'analisi delle performance economico-finanziarie è finalizzata ad una valutazione dell'andamento economico-finanziario della società affidataria del servizio, pertanto, la suddetta analisi non può prescindere da un confronto del grado di efficienza ed economicità con altre realtà che gestiscono il servizio di igiene ambientale, quale principale attività svolta.

Il criterio utilizzato per la definizione del campione di riferimento per la valutazione delle performance economico-finanziarie è stato essenzialmente quello della verifica del codice ATECO. In particolare, sono state selezionate le imprese con codice ATECO 38.1 "raccolta dei rifiuti".

Il campione è poi stato ristretto, escludendo dall'analisi le aziende: in liquidazione; con meno di 50 e più di 100 dipendenti; con un ricavo inferiore ai 5 e maggiore di 50 milioni €/anno; il cui ultimo bilancio approvato disponibile è antecedente al 2022; che presentano almeno un indicatore con caratteristiche di outlier.

In conclusione, l'analisi di benchmarking è stata effettuata su un campione nazionale di 63 operatori. Va precisato che, per il perimetro di affidamento, gli indicatori economico-finanziari analizzati derivano da elaborazioni previsionali indicati nel PEFA. Per i 63 gestori del campione e per ALA S.r.l., invece, si è fatto riferimento all'ultimo bilancio disponibile, relativo al 2022 o 2023.

**LE CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE DI *BENCHMARKING* DELLE PERFORMANCE ECONOMICO-FINANZIARIE DEL GESTORE**

| | Campione (2023) | Affidamento |
|---|---|---|
| **N. ADDETTI** | | **54** |
| Media | 80 | |
| Mediana | 78 | |
| Max. | 333 | |
| Min. | 51 | |
| **RICAVI (migl. euro)** | | **10.755** |
| Media | 15.259 | |
| Mediana | 12.741 | |
| Max. | 42.600 | |
| Min. | 5.192 | |
| **N. AZIENDE** | **63** | |

*Fonte: elaborazioni REF Ricerche*

Le performance di ALA S.r.l. saranno quindi messe a confronto con i valori medi del campione di benchmarking descritto, al fine di verificare gli eventuali aspetti di economicità relativi al servizio affidato con la modalità dell'in house providing rispetto al settore rifiuti del panorama italiano.

### *Benchmarking economico-finanziario*

L'analisi economico-finanziaria dei gestori del servizio rifiuti è sviluppata a partire dai dati di bilancio, tipicamente espressi in valore assoluto. Tale caratteristica, se da un lato consente di comprendere le dimensioni dell'azienda e l'entità del suo patrimonio, l'ammontare delle vendite e dei costi e dei suoi debiti e dei suoi crediti, dall'altro non consente di effettuare un corretto confronto tra soggetti diversi (e spesso neanche tra annualità diverse di uno stesso soggetto). Si rende dunque necessario disporre di misure normalizzate su variabili di standardizzazione o che esprimano delle quote percentuali, quali i cosiddetti indici di bilancio, il cui utilizzo consente la lettura e interpretazione dei dati più agevole, l'individuazione di correlazioni che i semplici valori assoluti non sono in grado di evidenziare, e la costruzione di misure di sintesi per il controllo dei fattori chiave dell'attività aziendale.

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

1. Ricavi e Valore della Produzione per addetto;
2. Valore Aggiunto per addetto;
3. Valore Aggiunto su Ricavi e Valore aggiunto su Valore della Produzione;

4. EBITDA su ricavi ed EBITDA margin.

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

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

Infine, verranno analizzati alcuni tra gli indici di redditività tradizionalmente utilizzati in ambito accademico o di analisi finanziaria che mettono a confronto misure di Conto Economico (Utile e Risultato Operativo) con valori di Stato Patrimoniale (Patrimonio Netto o Totale Attivo). Si tratta nello specifico dei seguenti indici di redditività:

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

L'analisi relativa alla situazione economica e alla situazione patrimoniale degli operatori facenti parte del benchmark è effettuata a partire dagli ultimi dati di bilancio disponibili (in larga parte riferiti al 2023, e in misura minore al 2022) opportunamente riclassificati. Per quanto riguarda il perimetro di affidamento, sono stati considerate sia la media triennale dei risultati (2026-2028), che la media sui tredici anni (2026-2038), al fine da un lato di evidenziare le dinamiche a breve termine, e, dall'altro, di attenuare le possibili fluttuazioni dovute a particolari investimenti, ristrutturazioni o cambiamenti strategici, mitigando dunque gli effetti temporanei. Sono stati altresì presi in considerazione gli indici facenti riferimento ad ALA S.r.l., ossia l'azienda deputata alla gestione del servizio nei prossimi mesi. È importante notare come ALA S.r.l. venga confrontata, in questo contesto, con un benchmark costruito sugli standard delle dimensioni delle aziende del perimetro di riferimento.

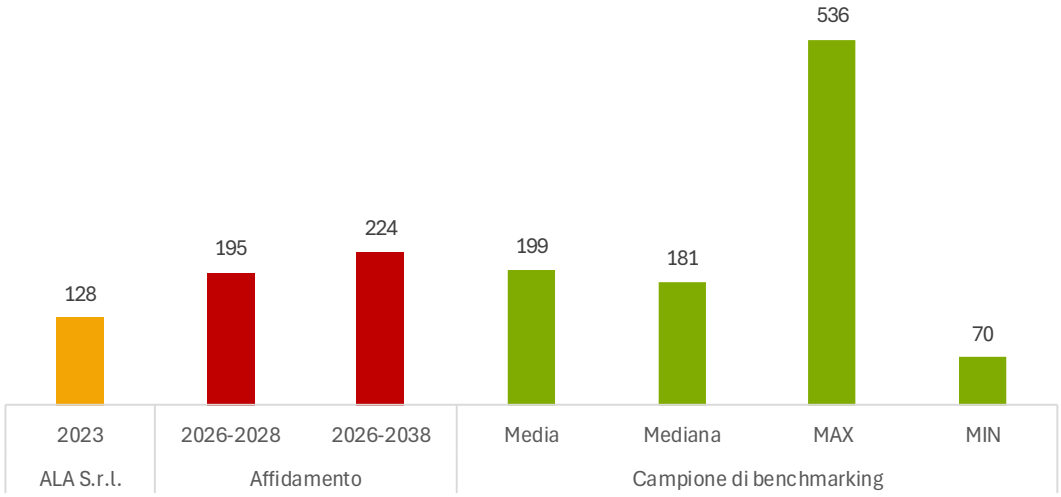
### *Indicatori di performance economica*

### *I ricavi per addetto (o il valore della produzione)*

I ricavi per addetto e il valore della produzione per addetto rappresentano un indicatore della produttività del lavoro, riflettendo l'efficienza con cui ciascun addetto contribuisce all'output aziendale. In settori come la gestione dei rifiuti, dove il processo produttivo è spesso lineare e composto da poche fasi, questi due valori tendono a coincidere o a essere estremamente simili, evidenziando l'assenza di significative variazioni di magazzino. Sebbene nel 2023 ALA S.r.l. faccia registrare un valore per l'indicatore più contenuto rispetto a quello del campione di benchmarking, nello scenario prospettico i ricavi per addetto salgono a 195 mila € (+52% rispetto al 2023) se si considera il triennio 2026-2028 e sino a 224 mila € (+75% rispetto al 2023) estendendo la proiezione al 2038. Il perimetro di affidamento si prevede quindi possa chiudere il gap esistente, portando la produttività media del lavoro su livelli ben superiori a quelli medi e mediani del campione.

**RICAVI PER ADDETTO**

Valori in migliaia di euro, 2023



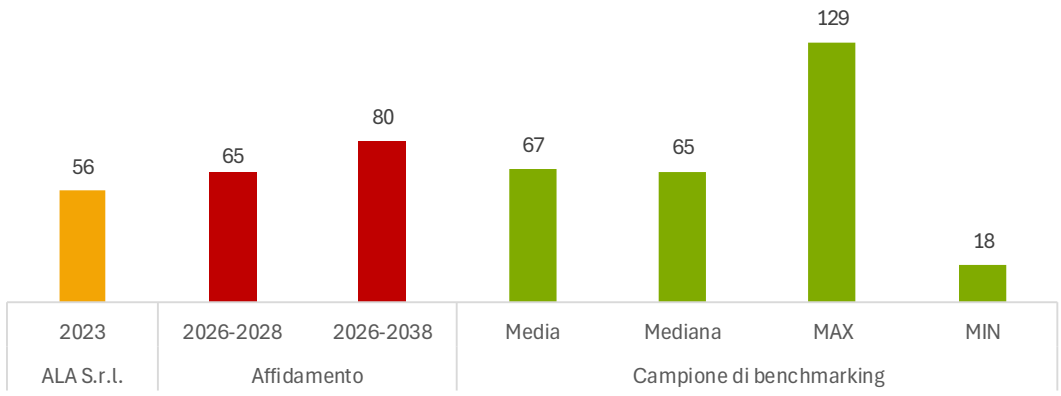

Fonte: elaborazioni REF su dati AIDA

## *Il valore aggiunto per addetto*

Il valore aggiunto per addetto è un indicatore della capacità di un'azienda di generare ricchezza e remunerare i fattori produttivi, rappresentando un'importante misura di efficienza nell'utilizzo delle risorse umane e materiali. Un valore elevato suggerisce che l'azienda non solo sfrutta in modo ottimale i propri input, ma anche che riesce a creare un margine di redditività rispetto ai costi. Nel caso del perimetro di affidamento, il valore aggiunto per addetto previsto per il periodo 2026-2038 è superiore a quanto fatto registrare dal campione di benchmarking. Questo risultato è particolarmente positivo soprattutto alla luce del trend crescente che vede la società incrementare di oltre il 40% il valore dell'indicatore rispetto al 2023.

**VALORE AGGIUNTO PER ADDETTO**

Valori in migliaia di euro, 2023




Fonte: elaborazioni REF su dati AIDA

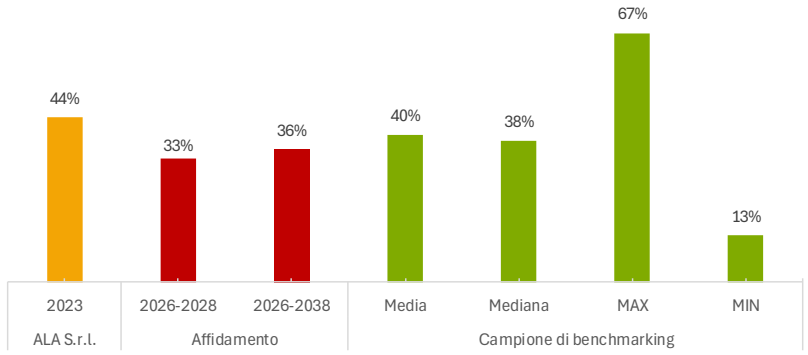
### *Il valore aggiunto sui ricavi e il valore aggiunto sulla produzione*

Il valore aggiunto su ricavi e il valore aggiunto sulla produzione rappresentano due indicatori utili per valutare la capacità di un'azienda di generare valore in modo efficiente, considerando nel complesso la remunerazione dei fattori produttivi, incluso il lavoro, senza però isolarne specificamente l'impatto. Il primo misura quanto dell'ammontare delle vendite rimane disponibile per remunerare gli altri fattori produttivi dopo aver coperto i costi di produzione diretti, fornendo un'idea della marginalità operativa. Il secondo, invece, riflette la capacità dell'azienda di trasformare la produzione in valore, indipendentemente dal fatto che il prodotto sia già stato venduto. Nel settore della gestione dei rifiuti, tuttavia, i due indicatori tendono a fornire risultati molto simili, poiché la produzione coincide quasi interamente con la vendita. I servizi vengono generalmente erogati tramite contratti di servizio continuativi, e ciò fa sì che i ricavi e il valore della produzione siano pressoché equivalenti. Di conseguenza, anche i rispettivi rapporti con il valore aggiunto risultano allineati.

Nel caso del perimetro di affidamento, le performance rappresentate da questi indicatori risultano di pochi punti percentuali inferiori alla media del campione. Questo suggerisce che l'azienda presenti un livello di efficienza nella generazione di valore sostanzialmente in linea con quello degli altri operatori del settore. L'equilibrio tra costi e ricavi appare quindi coerente con le dinamiche tipiche del comparto, anche se eventuali differenze marginali potrebbero comunque riflettere specificità locali o particolarità nella struttura dei servizi gestiti.

**VALORE AGGIUNTO SU RICAVI**

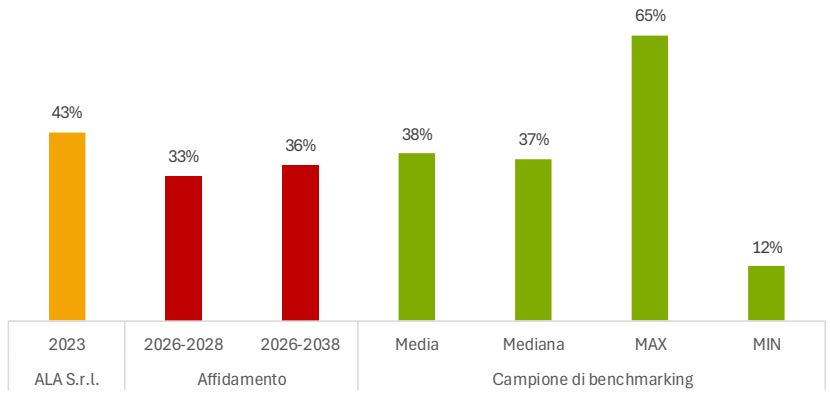
%, 2023




Fonte: elaborazioni REF su dati AIDA

**VALORE AGGIUNTO SU VALORE DELLA PRODUZIONE**

%, 2023




Fonte: elaborazioni REF su dati AIDA

## *Ebitda su ricavi ed Ebitda margin*

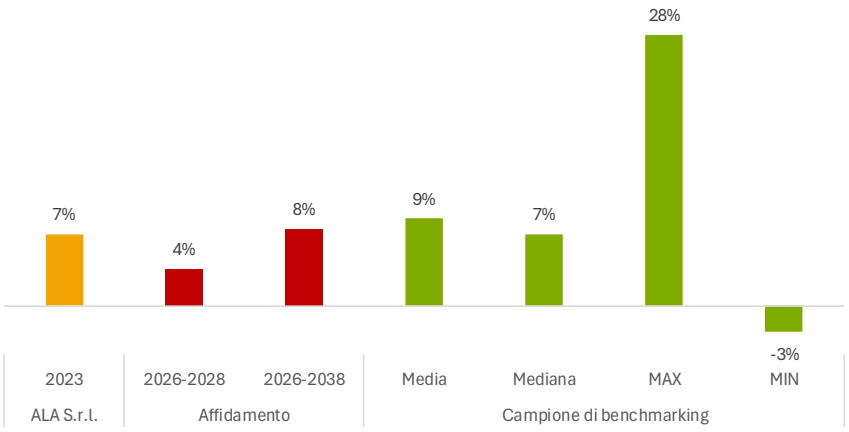
L'EBITDA rappresenta una misura della performance operativa di un'azienda, poiché evidenzia il valore generato dall'attività caratteristica prima di considerare ammortamenti, svalutazioni, accantonamenti, oneri e proventi finanziari e imposte. Questo indicatore riflette la capacità dell'impresa di generare liquidità operativa e autofinanziamento, utile per sostenere investimenti futuri, rimborsare debiti e affrontare spese straordinarie.

Misurato in rapporto ai ricavi (EBITDA/Ricavi), l'EBITDA consente di valutare quanto efficacemente l'azienda trasforma le vendite in margine operativo lordo. In alternativa, l'EBITDA margin (EBITDA/Valore della produzione) offre una visione più ampia dell'efficienza lungo l'intero processo produttivo.

Nel caso di ALA S.r.l., le performance EBITDA per il perimetro di affidamento risultano essere per il periodo 2026-2038 allineate a quelle fatte registrare per il campione e comunque lievemente superiori al valore riferito al 2023.

**EBITDA SU RICAVI**

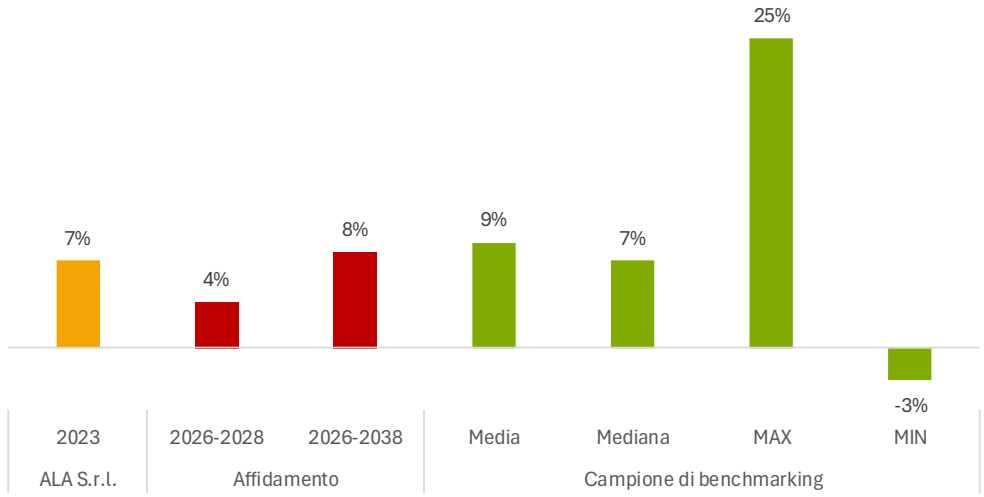
%, 2023




Fonte: elaborazioni REF su dati AIDA

**EBITDA MARGIN**

%, 2023




Fonte: elaborazioni REF su dati AIDA

## *Indicatori di performance patrimoniale*

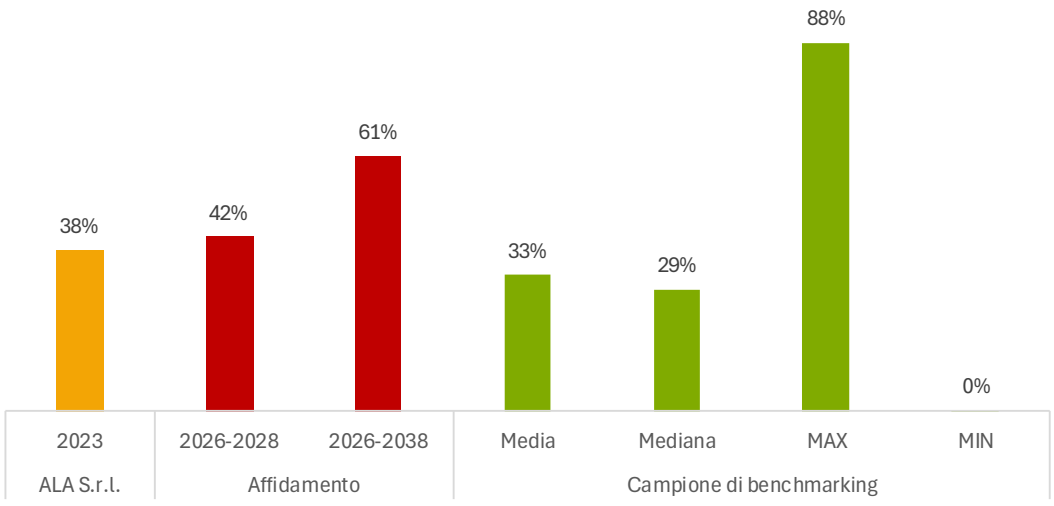
### *I mezzi propri su capitale investito*

L'indice mezzi propri su capitale investito è un indicatore utile a valutare l'equilibrio finanziario di un'azienda e la sostenibilità del suo modello di finanziamento. Esso misura la quota del capitale investito che è finanziata con risorse proprie dell'azienda (capitale netto), rispetto a quelle ottenute da fonti esterne (debito finanziario e altri oneri), offrendo una visione chiara della struttura di finanziamento dell'attivo. Un rapporto elevato indica una minore dipendenza da finanziamenti esterni, suggerendo una solidità finanziaria maggiore e una minore esposizione al rischio di insolvenza o pressioni legate agli oneri finanziari.

Nel caso di ALA s.r.l., l'indice evidenzia un utilizzo dei mezzi propri superiore rispetto alla media del campione. Questo riflette una politica finanziaria improntata alla prudenza, che consente all'azienda di mantenere maggiore autonomia gestionale e flessibilità nelle scelte operative e d'investimento, riducendo al contempo l'esposizione ai costi del debito e al rischio derivante da variazioni dei tassi d'interesse. Sebbene un minore ricorso alla leva finanziaria possa talvolta limitare la leva utile per una rapida espansione, qualora l'autofinanziamento non sia sufficiente, questa strategia garantisce a ALA s.r.l. una struttura patrimoniale più solida e resiliente rispetto ai concorrenti, con un minor rischio legato al rifinanziamento o a eventuali shock economici. Anche nel perimetro di affidamento si osserva un impiego dei mezzi propri superiore alla media del campione, a conferma di un'impostazione finanziaria coerente e orientata alla stabilità.

**MEZZI PROPRI SU CAPITALE INVESTITO**

%, anno 2023




Fonte: elaborazioni REF su dati AIDA

### *Il rapporto di indebitamento*

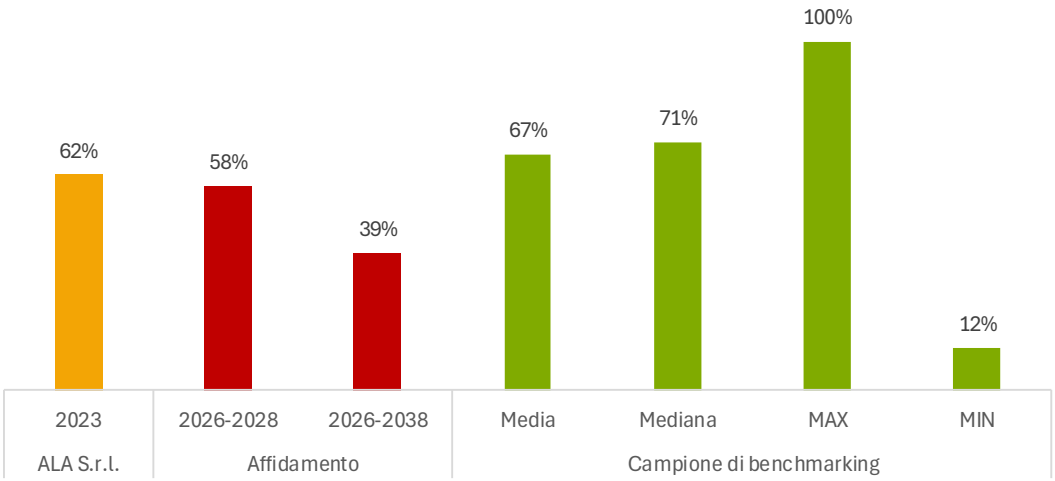
Il rapporto di indebitamento, calcolato come l'incidenza del capitale di terzi sul totale attivo, è un indicatore cruciale per valutare il grado di dipendenza di un'azienda dai finanziamenti esterni. Esso misura la quota delle passività (debiti) rispetto all'ammontare complessivo delle risorse impiegate dall'azienda (totale attivo), evidenziando quanto l'impresa fa affidamento su capitale di terzi rispetto ai mezzi propri.

Un rapporto di indebitamento basso, come quello registrato da ALA s.r.l. e previsto nel perimetro di affidamento, indica che l'azienda si finanzia prevalentemente con risorse proprie, ricorrendo al debito in

misura inferiore rispetto alla media del campione. Questo approccio riflette una strategia finanziaria conservativa, che riduce i rischi legati agli obblighi di rimborso e al pagamento degli interessi, migliorando la resilienza finanziaria complessiva. Una minore dipendenza dal debito protegge inoltre l'azienda da eventuali pressioni derivanti da variazioni nei tassi di interesse o da crisi di liquidità, assicurando maggiore stabilità operativa e gestionale nel lungo termine. Tuttavia, una struttura patrimoniale così prudente può limitare la possibilità di sfruttare appieno la leva finanziaria per sostenere una rapida espansione delle attività aziendali.

**RAPPORTO DI INDEBITAMENTO**

%, anno 2023




Fonte: elaborazioni REF su dati AIDA

## *Indicatori di redditività*

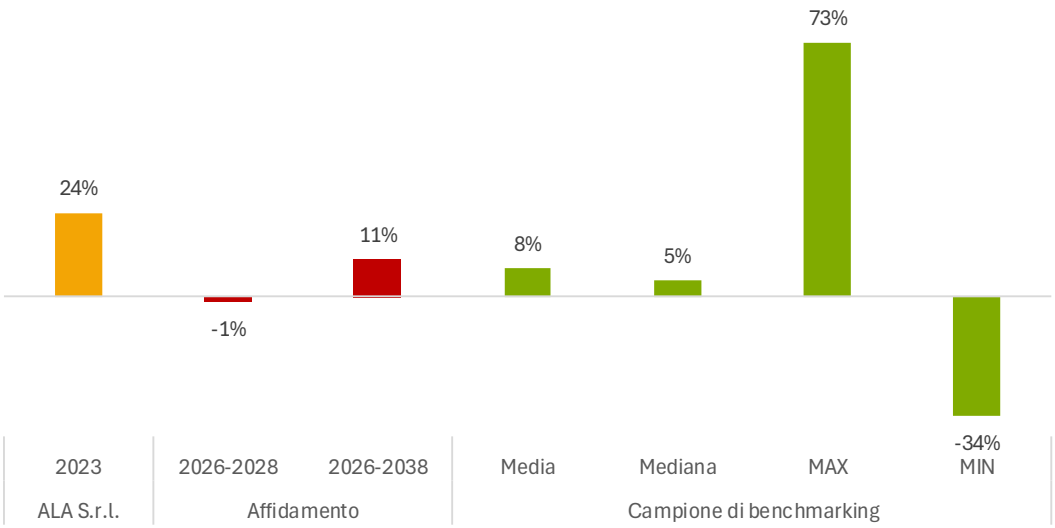
## *Il Return On Equity (ROE)*

Il ROE (Return on Equity) misura la redditività del patrimonio netto, ossia il ritorno economico generato dall'investimento dei soci nell'azienda. Questo indicatore è fondamentale per valutare l'efficacia della gestione nel creare valore per gli azionisti, ma deve essere confrontato non solo con il tasso di inflazione, bensì soprattutto con il costo del capitale proprio e con i rendimenti medi del settore di riferimento.

Nel caso di ALA S.r.l., il ROE risulta significativamente superiore alla media del campione e rimane leggermente al di sopra delle stime per il perimetro di affidamento. Tale performance elevata indica una solida capacità di generare profitti in rapporto al capitale proprio. La differenza più contenuta nella previsione del perimetro di affidamento potrebbe riflettere fattori come cambiamenti nella struttura degli investimenti, tempistiche diverse nel riconoscimento dei ricavi o politiche di allocazione degli utili più prudenti, elementi che andrebbero approfonditi tramite un'analisi dei flussi di cassa attesi e della composizione patrimoniale. In ogni caso, mantenere un ROE superiore al costo del capitale proprio conferma la creazione di valore reale per gli azionisti.

**RETURN ON EQUITY (ROE)**

%, anno 2023




Fonte: elaborazioni REF su dati AIDA

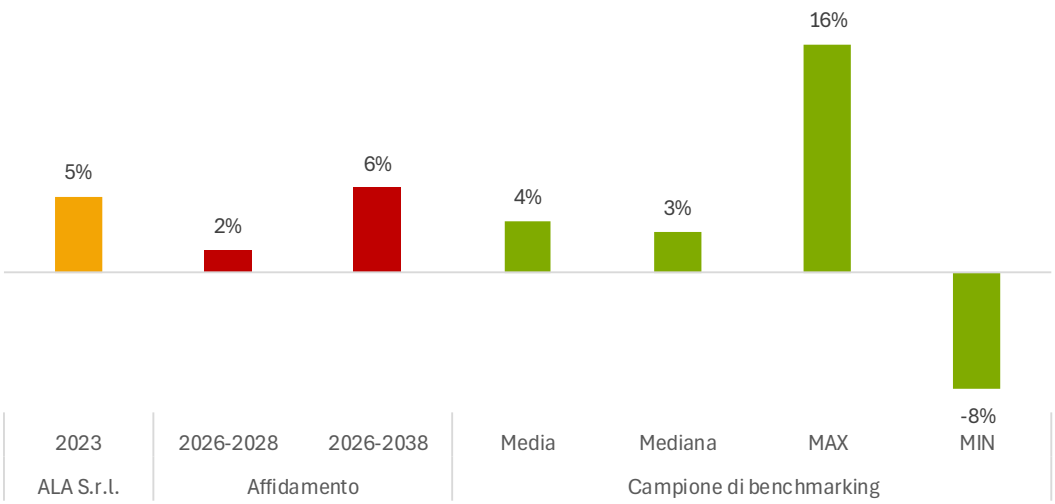
## *Il Return On Sales (ROS)*

Il ROS (Return on Sales) misura la redditività operativa rispetto alle vendite ed è calcolato come rapporto tra EBIT (utile operativo) e ricavi netti di vendita. Indica quanto efficacemente l'azienda trasforma il fatturato in reddito operativo, evidenziando l'efficienza nel controllo dei costi di produzione e di gestione. Essendo basato su una grandezza contabile che include gli ammortamenti e gli accantonamenti, il ROS può variare in funzione delle politiche di ammortamento, dei criteri di riclassificazione dei costi e delle caratteristiche specifiche del settore di appartenenza.

Nella previsione del perimetro di affidamento e per ALA S.r.l., il ROS risulta leggermente superiore alla media del campione, segnalando un buon livello di efficienza operativa e un controllo dei costi in linea con le migliori pratiche di settore. Pur non mostrando scostamenti marcati rispetto ai concorrenti, questo risultato conferma che ALA S.r.l. è in grado di mantenere una gestione equilibrata, senza inefficienze strutturali significative, e di convertire efficacemente i ricavi in reddito operativo.

**RETURN ON SALES (ROS)**

%, anno 2023




Fonte: elaborazioni REF su dati AIDA

## SEZIONE C.2 - ILLUSTRAZIONE DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI EUROPEI E NAZIONALI PER L'AFFIDAMENTO *IN HOUSE* E DESCRIZIONE DEI RELATIVI ADEMPIMENTI

In merito all'affidamento ad ALA del Servizio all'interno del Comune di Nerviano, sono ravvisabili i requisiti previsti dall'art. 2, comma 1, lett. o) e dall'art. 16 del D.Lgs. n. 175/2016, in merito alla legittimità di un affidamento a società *in house*. Ciò perché:

*(i)* il Comune di Nerviano è in grado di esercitare sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici;

*(ii)* ALA svolge la propria attività prevalente a favore dei soci pubblici atteso che oltre il 90,9 % del fatturato di ALA deriva da attività svolta a favore degli enti pubblici suoi soci.

*(iii)* sono assenti partecipazioni private nel capitale sociale di ALA.

Di seguito, la rappresentazione dettagliata della sussistenza dei suindicati requisiti in capo ad ALA.

ALA è una società a completa partecipazione pubblica, partecipata da società che, a loro volta, sono società a totale partecipazione pubblica controllata, mediante i meccanismi del controllo analogo congiunto, dai Comuni soci.

I Comuni soci di CAP Holding, ivi incluso il Comune di Nerviano, sono in grado di esercitare su ALA il controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici, mediante il meccanismo del controllo analogo indiretto a cascata. In particolare, mediante le disposizioni dello Statuto e del Patto Parasociale di ALA e i meccanismi di controllo previsti dal "*Regolamento per il funzionamento del comitato di indirizzo strategico – controllo analogo"* e dallo Statuto di CAP Holding**,** approvato con deliberazione dell'Assemblea dei Soci del 18 giugno 2013 e aggiornato in data 03 ottobre 2025, tutti i Comuni soci di CAP Holding sono in grado di esercitare il controllo analogo sulle società partecipate, inclusa ALA. Più precisamente:

- ai sensi dell'art. 1 comma 2 dello Statuto di *CAP Holding: "La Società è soggetta all'indirizzo e controllo analogo degli Enti Pubblici Soci*";
- ai sensi dell'articolo 1 dello Statuto di ALA, "*La società è a capitale interamente pubblico, intendendosi per capitale pubblico ai fini del presente Statuto anche quello detenuto da Società il cui capitale è totalmente pubblico incedibile a soggetti privati per disposizione statutaria. La società costituisce un modello organizzativo per la gestione di servizi pubblici locali da parte degli Enti Locali Soci diretti e indiretti.*";
- ai sensi dell'art. 23 dello Statuto di ALA, "*L'affidamento diretto alla Società da parte degli Enti Locali Soci diretti e/o indiretti di servizi inclusi nell'oggetto sociale, comporta l'applicazione di meccanismi di controllo analogo e congiunto, che viene esercitato mediante le decisioni assunte dai soci nelle materie ad essi riservate ai sensi del successivo articolo 23.2; le stesse si sostanziano in tutte le decisioni strategiche e quelle più importanti per la società. I soci, nell'assumere tali decisioni, dovranno conformarsi a quanto statuito in seno agli appositi organismi di Coordinamento fra gli Enti Locali Soci diretti e/o indiretti, denominati «Coordinamenti degli Enti Locali Soci*";
- i Comuni soci di CAP Holding hanno approvato in data 18 giugno 2013 (e aggiornato in data 03 ottobre 2025) il "*Regolamento per il funzionamento del comitato di indirizzo strategico – controllo analogo" di Gruppo CAP*", finalizzato a garantire la piena attuazione di un controllo sulla società e sulle società *in house* del Gruppo - analogo a quello esercitato sui propri servizi e più precisamente:
    - ai sensi dell'art. 1 del "*Regolamento per il funzionamento del comitato di indirizzo strategico – controllo analogo di Gruppo CAP*: *"L'art. 13 dello Statuto di Cap Holding S.p.A. (di seguito "statuto") ha istituito il Comitato di indirizzo Strategico (di seguito "Comitato") attribuendogli le funzioni di vigilanza, verifica ed indirizzo strategico, al fine di consentire ai Soci l'esercizio di un controllo sulla società – preventivo, concomitante e successivo - analogo a quello esercitato sui propri servizi gestiti in modo diretto. (…);*
    - il comma 3 del medesimo articolo prevede che *"Il Comitato costituisce lo strumento di raccordo tra tutti gli enti soci per l'esercizio del controllo analogo congiunto e, pertanto, i suoi componenti dovranno regolarmente rapportarsi con gli enti soci. (…);*
    - il comma 5 dispone: "*Il controllo analogo congiunto, effettuato dai Soci anche per il tramite dell'attività del Comitato, è esercitato su CAP Holding S.p.A. anche per le società controllate (di seguito "società del Gruppo") e partecipate. Attraverso il Comitato, in coerenza con la previsione dell'art. 12 comma 4 dello statuto, la società esercita, a sua volta, il controllo analogo c.d. indiretto sulle società del Gruppo e sulle partecipate che, in coerenza con le previsioni degli oggetti sociali delle stesse, fossero destinatarie di affidamenti in house da parte degli enti locali soci. (…)";*
    - il comma 7 prevede: *"Il Comitato garantisce l'effettività dell'esercizio del controllo analogo, da parte degli enti locali soci, anche in relazione a quei servizi e a quelle attività, diverse dal servizio idrico integrato, che dovessero essere affidate dagli stessi soci a CAP Holding S.p.A. o alle società controllate o partecipate, in coerenza con le previsioni degli oggetti sociali di queste ultime.*";

Inoltre, è prevista all'art. 2 bis del "*Regolamento per il funzionamento del comitato di indirizzo strategico – controllo analogo di Gruppo CAP",* una disposizione specifica che disciplina la composizione e le modalità di funzionamento delle Strutture di Controllo per i servizi diversi dal SII (che riguardano proprio l'affidamento del servizio oggetto della presente deliberazione) e precisamente:

1. *Il Comitato di Indirizzo Strategico, dando attuazione alla previsione di cui all'art. 1 comma 7 del presente regolamento e all'art. 12 comma 4 dello Statuto, al fine di rendere maggiormente effettivo l'esercizio del controllo analogo "a cascata" sulle società controllate e/o partecipate alle quali alcuni soci affidano in via diretta servizi diversi dal SII, istituisce, determinandone il numero dei componenti, un organismo per ciascun servizio diverso dal SII, composto dai rappresentanti di tutti i comuni soci affidanti tali servizi, denominato Struttura di Controllo. In caso di comuni affidanti superiori a 15 si procederà alla nomina di una Struttura di Controllo da 5 a 11 membri. Al solo fine di procedere alla nomina dei membri di tali Strutture di controllo, il Comitato di Indirizzo Strategico convoca in apposita riunione tutti i soci affidanti i suddetti servizi - in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore - che delibereranno a maggioranza per teste.*
2. *La Struttura di Controllo alla prima seduta nominerà il Coordinatore. Alla Struttura di Controllo spetta la disamina preventiva sulle valutazioni da esprimere negli organismi di controllo analogo delle società del Gruppo affidatarie in via diretta di servizi da parte dei Soci, in merito a:*
   - *atti e provvedimenti societari a carattere strategico e programmatici pluriennali (ad esempio, statuti, approvazione piano industriale, piano di sviluppo, relazione programmatica pluriennale, atti di amministrazione straordinaria);*
   - *atti e provvedimenti societari di pianificazione (ad esempio, relazione programmatica annuale, piano degli investimenti e disinvestimenti, piano occupazionale, budget economico e finanziario, programma degli acquisti e dei lavori), di bilancio e regolamenti di gestione;*
   - *atti e provvedimenti societari inerenti al controllo sulla gestione e sui risultati intermedi orientati alla verifica dello stato di attuazione degli obiettivi, con individuazione delle azioni correttive in caso di scostamento o squilibrio finanziario.*

   *La Struttura di Controllo decide, a maggioranza, fermo restando che le decisioni della Struttura di Controllo che riguardano il territorio di uno dei Soci affidatari in house devono essere assunte con il voto favorevole di quest'ultimo.*

3. *La Struttura di Controllo sui servizi diversi dal servizio idrico integrato rappresenta lo strumento di coordinamento attraverso il quale i soci, affidanti un servizio diverso dal servizio idrico integrato a società controllate o partecipate, esercitano congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative delle società stesse, nel rispetto degli indirizzi generali, programmatici, strategici e di pianificazione assunti da CAP Holding Spa. Al fine di garantire un adeguato coordinamento tra il Comitato di Indirizzo Strategico e le Strutture di Controllo sui servizi diversi dal servizio idrico integrato, alle sedute delle Strutture di Controllo partecipa il Presidente del Comitato di Indirizzo Strategico di Gruppo CAP, in qualità di membro permanente, senza diritto di voto e di senza diritto di veto. Al Presidente del Comitato di Indirizzo Strategico devono essere sottoposti: l'ordine del giorno della seduta della Struttura di Controllo, unitamente alle proposte di decisioni, almeno 7 giorni prima rispetto alla data stabilita per la seduta, ai fini delle valutazioni di cui al successivo comma 5, il verbale, entro 3 giorni dalla seduta, per garantire l'esercizio, entro i successivi 7 giorni, del potere valutativo ai sensi del comma 6.*

4. *La Struttura di Controllo sui servizi diversi dal servizio idrico integrato nomina il componente/i componenti negli organismi di controllo analogo delle società controllate e/o partecipate affidatarie in via diretta di servizi da parte degli enti locali soci e si coordina con esso. Il componente nominato negli organismi delle società partecipate nello svolgimento di tale incarico si conforma alle determinazioni*

*assunte dalla Struttura di Controllo, in merito ad ogni questione sottoposta, in particolare conformandosi all'orientamento espresso dal Socio affidante interessato dal servizio di cui trattasi.*

(omissis)

8. *Per le modalità di funzionamento della Struttura di Controllo valgono le disposizioni previste nel presente regolamento, in quanto applicabili.*

Il "*Comitato di Indirizzo Strategico*" di CAP Holding rappresenta, pertanto, la sede di informazione, consultazione e discussione tra i Soci e tra la società e i Soci, circa l'andamento generale dell'amministrazione della società stessa, attraverso un'attività di preventiva verifica e controllo descritta all' art. 3, comma 3 del Regolamento, secondo cui:

- *Il Comitato esercita le proprie funzioni in tre distinte fasi:*
  a. *controllo ex ante – indirizzi ed obiettivi programmatici;*
  b. *controllo contestuale – monitoraggio periodico sull'andamento della gestione;*
  c. *controllo ex post – verifica dei risultati raggiunti.*

L'art. 3, comma 4 del Regolamento prevede, inoltre, che: "*I pareri preventivi resi dal Comitato, ai sensi dell'art. 14, comma 3 e dell'art. 30, comma 2, dello Statuto, consistono in manifestazioni di giudizio aventi funzione valutativa ed ausiliaria ai fini dell'esercizio del controllo analogo da parte dei Soci ed influiscono sulla competenza gestoria e la relativa autonomia decisionale attribuite al C.d.A. dallo Statuto. Il mancato rispetto dei pareri resi dal Comitato costituisce giusta causa di revoca degli stessi amministratori che non abbiano rispettato quanto sopra*". Detta previsione trova applicazione anche per le strutture di controllo per i servizi diversi dal SII, giusto il rinvio ex art. 2 bis, comma 8 del Regolamento.

Le società che detengono le quote di partecipazione di ALA, ivi inclusa CAP Holding, hanno sottoscritto in data 15/10/2025 un "*Patto Parasociale*" volto a convenire uno schema di *governance* che consenta un controllo coordinato, esercitato congiuntamente dai Soci e disciplinante il controllo analogo delle parti su ALA in coordinamento con le disposizioni statutarie.

In particolare, le seguenti disposizioni del Patto Parasociale, concretano e rendono effettivo il requisito del controllo analogo:

- *Articolo 5 - Assemblea dei Soci: 1. Nel caso in cui l'oggetto di una decisione Assembleare incida, specificatamente e puntualmente, su determinate attività affidate da una delle Parti, la decisione potrà essere assunta in tale sede, soltanto se la Parte affidante esprime il proprio voto favorevole. 2. In tal caso la Parte affidante ha il potere di fornire gli indirizzi ad ALA rispetto alla realizzazione del servizio affidato.*
- *Articolo 6 - Unità di controllo analogo e modalità di esercizio del controllo Congiunto: Le Parti esercitano su ALA un controllo congiunto analogo a quello esercitato sulla propria attività, ai sensi di quanto previsto dal D.Lgs. 175/2016 mediante un'unità di controllo, di seguito denominata "Unità di controllo analogo", che opera in stretto contatto con la Società, la quale garantisce il supporto amministrativo e strumentale. L'Unità di controllo analogo vigila e controlla sulla corretta attuazione da parte dell'Organo di Amministrazione del piano di attività e degli indirizzi strategici e obiettivi programmatici così come*

*deliberati dall'Assemblea dei Soci. A tale fine all'Unità di controllo analogo sono attribuite le seguenti competenze:*

- *esame delle relazioni periodiche dell'Organo di Amministrazione sull'attuazione del piano di attività e degli indirizzi strategici con cadenza almeno trimestrale verificando lo stato di attuazione degli obiettivi risultanti dal budget, dai bilanci di previsione e dai piani strategici, economici, patrimoniali e finanziari di breve e di lungo periodo della Società;*
- *parere obbligatorio vincolante in merito al bilancio, al budget di previsione, al piano industriale della Società prima dell'adozione di determinazione di approvazione da parte dell'Assemblea dei Soci; richiesta documentazione all'Organo di Amministrazione sullo svolgimento dell'attività della Società;*
- *pareri in ordine alle questioni sottoposte espressamente dall'Organo di Amministrazione;*
- *richiesta all'Organo di Amministrazione che un argomento venga posto in discussione, mediante inserimento nell'ordine del giorno, in occasione della prima riunione utile, con obbligo per l'Organo di Amministrazione di fornire un tempestivo rendiconto alla prima riunione utile dell'Unità;*
- *richiesta al Presidente del Consiglio di amministrazione di porre in discussione l'argomento in occasione della prima Assemblea utile, qualora ritenga che l'Organo di Amministrazione non stia operando secondo gli indirizzi approvati dall'Assemblea;*
- *pronuncia, entro 15 giorni dalla ricezione della documentazione, di volta in volta posta all'attenzione della stessa e relativa agli argomenti di sua competenza, e trasmissione del parere conseguente all'Organo di Amministrazione ed ai Soci per l'espressione del voto in Assemblea. In caso di mancato pronunciamento entro il suddetto termine si intenderà determinato un "silenzio-assenso" e si potrà pertanto procedere, prescindendo dal parere preventivo dell'Unità. Ove l'Assemblea deliberi in senso difforme dal parere espresso dall'Unità di Controllo Analogo sarà tenuta a motivare specificamente la propria decisione;*
- *controlli periodici sull'attività gestionale del Consiglio d'Amministrazione per verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati e segnalazione di eventuali azioni correttive;*
- *verifica del rispetto delle prescrizioni ANAC in materia di gestione delle società partecipate e del controllo analogo.*

  *Ciascun socio ha diritto di proporre all'Unità per il Controllo Analogo, per le relative valutazioni, approfondimenti su questioni che rientrano nelle competenze alla stessa assegnate.*

- *Articolo 8 - Modalità e tempistica delle attività costituenti il controllo analogo congiunto;*

1. *Ai fini del tempestivo esercizio del potere di controllo, l'Unità di controllo analogo riceve da parte degli organi sociali, ognuno secondo la propria competenza, la seguente documentazione:*
   a. *entro il 30 settembre dell'esercizio in corso:*
      - *la relazione semestrale sulla situazione economico, patrimoniale e finanziaria della gestione risultante al 30 giugno dell'esercizio in corso e sulla sua prevedibile evoluzione;*
      - *la relazione semestrale sullo stato di attuazione delle linee strategiche e della organizzazione dei servizi e delle attività della società, contenute nel documento programmatico, con espressa indicazione di eventuali scostamenti o criticità e relative proposte di ripianificazione o superamento;*
      - *la relazione sui fatti rilevanti che hanno contraddistinto l'andamento delle attività della società.*
   b. *entro il 20 dicembre di ogni anno: il piano industriale ed il budget annuale di previsione, redatti sulla base degli obiettivi/indirizzi/esigenze definiti dai soci;*
   c. *almeno 15 giorni prima dalla data fissata per l'Assemblea dei soci di approvazione, il bilancio dell'esercizio chiuso al 31 dicembre dell'anno precedente;*

*d. entro la data fissata per l'Assemblea Straordinaria dei soci le proposte di modifiche statutarie, aumenti o riduzione di capitale;*

2. *Per il compiuto svolgimento di tutte le attività di controllo analogo gli organi societari sono tenuti a predisporre, secondo le indicazioni dell'Unità di controllo analogo, tutta la documentazione necessaria (relazioni, modelli contabili, budget, reporting, ecc.) ed a trasmetterla nei tempi dalla stessa indicati.*

Da ultimo, si evidenzia che i meccanismi del controllo analogo di ALA sono stati sottoposti al vaglio dell'Autorità Giudiziaria (nell'ambito di un contenzioso promosso da un soggetto privato), che li ha ritenuti pienamente conformi alla normativa vigente in materia (v. Consiglio di Stato, sentenza 416/2025, pubblicata in data 21/01/2025).

Sussiste, altresì, il requisito dell'attività prevalente, in quanto:

- ai sensi dell'articolo 1 dello Statuto di ALA, "*la Società, sotto pena di grave irregolarità ex art. 2409 c.c. in caso di mancato rispetto della seguente previsione, dovrà effettuare oltre 80% del suo fatturato nello svolgimento dei compiti alla stessa affidati dagli Enti Pubblici soci. La produzione ulteriore rispetto a tale limite di fatturato è consentita con soggetti terzi soltanto a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della Società.*";
- dai bilanci dell'ultimo esercizio 2024 di ALA, risulta che la società ha svolto il 90,9 % di attività a favore dei Comuni soci.

Inoltre, non risultano partecipazioni di capitali privati nel capitale sociale di CAP Holding e di ALA, giuste anche le rispettive previsioni statutarie, in quanto:

- ai sensi dell'articolo 1 comma 1 dello Statuto di CAP Holding, "*È costituita una Società per Azioni a totale capitale pubblico locale denominata CAP HOLDING S.p.A.*";
- ai sensi dell'articolo 1 dello Statuto di ALA, "*La società è a capitale interamente pubblico, intendendosi per capitale pubblico ai fini del presente Statuto anche quello detenuto da Società il cui capitale è totalmente pubblico incedibile a soggetti privati per disposizione statutaria.*";
- dalla visura di CAP Holding, risulta una partecipazione totalitaria di soggetti pubblici;
- dalla visura di ALA emerge, altresì, una partecipazione totalitaria di società a partecipazione pubblica, a loro volta partecipate in via totalitaria da soggetti pubblici.

Infine, si evidenzia che ALA svolge già la propria attività a favore dei propri soci indiretti attraverso l'esecuzione di contratti di servizio nei Comuni di Legnano, Parabiago, Canegrate, Magnago, Villa Cortese, Arconate, Buscate, San Giorgio su Legnano, Dairago, Turbigo, Robecchetto con Induno, Rescaldina, Magenta, Ossona, Boffalora, Cuggiono, Gallarate, Cornaredo e Castellanza.

# SEZIONE D - MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

## SEZIONE D.1 – RISULTATI ATTESI

Secondo quanto previsto dallo Schema Tipo, nella presente Sezione sono indicati i risultati prevedibilmente attesi della modalità di gestione prescelta e della definizione del rapporto contrattuale sotto il profilo degli effetti su:

a. finanza pubblica;
b. qualità del servizio;
c. costi per l'ente locale e per gli utenti;
d. investimenti.

**a) Finanza pubblica**

Con riferimento all'impatto sulla finanza pubblica della modalità di affidamento *in house* del Servizio, i costi di investimento e di esercizio relativi al Servizio sono coperti in misura integrale dalla tariffa sui rifiuti riscossa dal Comune.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 654, della L. n. 147/2013, la tassa sui rifiuti (TARI) assicura la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al Servizio, ricomprendendo anche i costi relativi allo smaltimento dei rifiuti in discarica, con la sola esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali, al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori.

Relativamente alla sostenibilità finanziaria dell'affidamento si rimanda alla precedente Sezione Sezione B.1 - Caratteristiche del servizio.

**b) Qualità del servizio**

Con riferimento alla qualità del Servizio, è utile ribadire che ALA persegue uno sviluppo industriale sostenibile, basato sul raggiungimento degli obiettivi economici, rispettoso della qualità ambientale e del territorio servito.

L'obiettivo del progetto industriale è quello di mettere a fattor comune competenze, infrastrutture, mezzi degli operatori pubblici attualmente frammentati, di piccole dimensioni e poco efficienti, con l'obiettivo di creare un gestore pubblico integrato del servizio di igiene urbana che operi su area vasta, andando a promuovere con un "movimento dal basso" la collaborazione tra comuni soci in un'ottica di bacino, la cui costituzione è fortemente spinta dalla regolazione, al fine di:

- perseguire politiche di razionalizzazione e aggregazione delle gestioni: incremento del bacino di utenza per raggiungere economie di scala e permettere investimenti infrastrutturali;
- assicurare una gestione sovra comunale che opera su un territorio vasto, con conseguente integrazione dei servizi che compongono la gestione dei rifiuti secondo i principi di ARERA;
- attivare politiche di sinergia con altri servizi pubblici a rete (*waste – water - energy*);
- passare da una gestione di breve periodo ad una gestione di lungo periodo, funzionale e coerente alla attivazione di investimenti per il miglioramento del servizio;
- utilizzare gli impianti di proprietà pubblica presenti sul territorio con conseguenti impatti sulla economicità del servizio e di autosufficienza rispetto alle principali frazioni di rifiuti raccolte

Con l'affidamento della gestione del servizio integrato di igiene urbana ad ALA, il Comune di Nerviano intende raggiungere obiettivi qualitativi sfidanti ma raggiungibili, che tengano conto della complessità delle normative europee, nazionali e regionali. Come indicato in precedenza, si ripropone i seguenti obiettivi (*rif. Tab. 1 Scenario Ottimizzato 2030*):

- percentuale di raccolta differenziata pari al 83,26 %
- riduzione della quantità di rifiuto totale prodotto ad abitante fino a 73,00 kg/ab.anno;

- applicazione della Tariffa puntuale tributo con la possibilità, a tendere ed in corso di contratto, di trasformarla in una tariffa d'ambito corrispettiva omogenea sul territorio;
- rispetto dei CAM;
- rispetto degli standard qualitativi ARERA secondo lo schema regolatorio di inserimento della gestione;
- Rispetto e continuo miglioramento degli indicatori RQTR.

Quanto descritto è indice di una gestione ben radicata nel territorio propensa a sviluppi futuri lungimiranti in ottica del rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità, con una prospettiva a lungo periodo di aggregazione e con il raggiungimento della gestione integrata del servizio. Una gestione di questo tipo comporta i seguenti benefici:

- passaggio da una gestione non integrata del servizio di igiene urbana ad una gestione integrata dello stesso con presidio integrato da parte di un'unica realtà industriale di tutte le fasi della filiera *waste* (integrazione verticale);
- passaggio da una gestione di breve periodo ad una di lungo periodo, funzionale e coerente alla attivazione di investimenti per il miglioramento del servizio e per l'impiantistica di supporto (digitalizzazione del servizio, sistemi di misurazione, miglioramento dell'impiantistica, etc.);
- sviluppo di un modello di servizio omogeneo sul territorio, che abbia al centro l'implementazione della tariffa puntuale, capace di abbracciare un'area vasta ottenendo così economie di scala ed efficienza ambientale, e superando i problemi del Comune in qualità di ETC nell'affrontare la regolazione;
- attivazione di politiche industriali di sinergia con altri servizi pubblici a rete (waste – water - energy) in ottica di Economia Circolare;
- utilizzo degli impianti di proprietà pubblica presenti sul territorio con conseguenti impatti sulla economicità del servizio e di autosufficienza rispetto alle principali frazioni di rifiuti raccolte.

### c) Costi per l'ente locale e per gli utenti

Con riferimento ai costi per l'ente locale si segnala la integrale copertura del costo tramite il gettito della tassa di scopo TARI che corrisponde al valore del Piano Economico e Finanziario ai sensi del MTR – 2. Con riferimento ai costi per gli utenti si rimanda alla successiva Sezione D.2.

### d) Investimenti

Con riguardo al contratto di servizio di cui trattasi, nel PEFA a supporto dell'affidamento del Servizio, sono previsti investimenti diretti per il Comune di Nerviano, come analiticamente riportati nella seguente tabella:

| Investimenti straordinari | Categoria ARERA | Importo totale | Anni di investimento | Aliquota ammortamento I anno | Aliquota ammortamento ordinaria |
|---|---|---|---|---|---|
| Immobilizzazioni materiali - Manutenzione | Raccolta e trasporto, | 400.000 | 2 | 1,25% | 2,50% |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Piattaforme CDR | spazzamento e lavaggio | | | | |
| Immobilizzazioni immateriali - Digitalizzazione | Cespiti comuni | 66.000 | 3 | 20,00% | 20,00% |
| | | | | | |
| **Investimenti per acquisto cassonetti** | **Categoria ARERA** | **Importo totale** | **Anni di investimento** | **Aliquota ammortamento I anno** | **Aliquota ammortamento ordinaria** |
| Immobilizzazioni materiali - Cassonetti | Raccolta e trasporto, spazzamento e lavaggio | 156.000 | 6 | 6,75% | 12,50% |
| Immobilizzazioni materiali - Sostituzione Cassonetti | Raccolta e trasporto, spazzamento e lavaggio | 130.000 | 13 | 6,75% | 12,50% |

In tema di economicità, si evidenza che nel PEFA redatto a sostegno dell'affidamento di cui la presente Relazione, i costi di trattamento delle frazioni secco indifferenziato e rifiuti ingombranti e la frazione organica risultano in linea con le attuali quotazioni di mercato.

Occorre, inoltre, richiamare, in questa sede, la importante operazione prevista dalla società Neutalia, società partecipata da ALA, il cui piano industriale contempla oltre 110 mln € di investimento funzionali a raggiungere gli obbiettivi economici e ambientali previsti nell'affidamento del servizio a favore di ALA.

Neutalia S.r.l. è la società benefit costituita in data 30/6/21 da Agesp S.p.A., Amga Legnano S.p.A. e Cap Holding S.p.A., Aemme Linea Ambiente S.r.l. e ASM Magenta a cui è stata affidata dai Soci una complessa operazione industriale nell'ottica dell'economia circolare e dell'innovazione dei processi di gestione dei rifiuti tramite un rilancio tecnologico – gestionale dell'impianto di termovalorizzazione sito nel comune di Busto Arsizio.

Neutalia, su impulso anche dei Soci indiretti, ha redatto il proprio piano industriale di sviluppo, un programma di ambiziosi investimenti preordinati alla progressiva trasformazione dell'attuale termovalorizzatore in un innovativo polo impiantistico dedicato al recupero di materia e di energia, con un sensibile incremento della produzione di energia elettrica e una consistente valorizzazione dei cascami termici, anche a beneficio della rete di teleriscaldamento, il tutto per un ammontare di oltre 110 mln€.

Detto piano è stato approvato dai Soci di CAP Holding S.p.A., tra i quali il Comune di Nerviano, che hanno individuato lo sviluppo tecnologico del polo impiantistico sopra menzionato quale strumento essenziale per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità ambientale e promozione della economica circolare.

ALA, che tramite il rapporto societario con Neutalia conferirà presso l'impianto di Neutalia le principali frazioni di rifiuto raccolte sul territorio del Comune di Nerviano (fra cui il rifiuto secco indifferenziato CER 20.03.01 e i rifiuti ingombranti CER 20.03.07), potrà così conseguire gli obiettivi contrattualmente

previsti sia di efficacia e sostenibilità gestionale (raggiungimento della % di raccolta differenziata e massimizzazione dei rifiuti a recupero), che di economicità tramite lo sviluppo del polo di Neutalia.

In tema di sostenibilità gestionale, il Piano Industriale di Neutalia prevede, infatti, la realizzazione di due specifiche linee finalizzate al pretrattamento e selezione della frazione secco indifferenziato e dei rifiuti ingombranti. Detto sviluppo impiantistico è funzionale alla intercettazione delle componenti di materia recuperabili ancora presente nei due flussi di rifiuti eterogenei consentendo, quindi, di avviare a recupero di materia circa il 18% del rifiuto indifferenziato diversamente destinato alla termovalorizzazione. Pertanto, tramite l'affidamento del Servizio ad ALA ed il conferimento delle frazioni di rifiuto sopra richiamate a Neutalia, si realizzano quegli obiettivi di massimizzazione del recupero di materia che il Comune di Nerviano deve perseguire.

## SEZIONE D.2 – COMPARAZIONE CON OPZIONI ALTERNATIVE

Al fine di dimostrare che l'affidamento del servizio con gestione *in house* ad ALA sia quello tecnicamente ed economicamente più efficiente, oltre quello in grado di apportare più benefici alla collettività in termini di universalità, socialità e accessibilità, è stata effettuata una analisi economico-finanziaria del Servizio del territorio del Comune di Nerviano rispetto ad altre realtà con questo comparabili e una comparazione con modalità di affidamento del servizio di igiene urbana diversi dall'i*n house providing*.

Partendo dalle caratteristiche del Comune di Nerviano, è stata compiuta una analisi di *benchmarking* basata su (i) la popolazione e la densità abitativa, (ii) la morfologia del territorio, (ii) le fluttuazioni demografiche, (iv) il contesto di *governance* locale, (v) i livelli di qualità tecnica e contrattuale del servizio e (vi) la produzione di rifiuti e percentuale di raccolta differenziata.

Tale analisi risulta esaustivamente compiuta nella Relazione economico-finanziaria, alla quale si rinvia e di cui, di seguito, si riportano i paragrafi di riferimento.

### Definizione del campione di *benchmark* di riferimento

L'analisi di *benchmarking* è finalizzata a valutare la scelta da parte del Comune di Nerviano di assegnare l'affidamento *in house* del Servizio di Gestione Integrata dei rifiuti alla società ALA S.r.l., scelta che non può prescindere, come richiesto dalle norme più sopra richiamate, dal confronto di efficienza ed economicità con altre realtà gestionali. La scelta del campione di riferimento terrà conto della similitudine con il territorio oggetto di affidamento considerando diversi aspetti.

In primo luogo, la selezione del campione di riferimento deve basarsi sulle caratteristiche del territorio tenendo conto del contesto sociodemografico nel quale la società ALA S.r.l. si troverà ad operare.

### *La popolazione e la densità abitativa*

Il territorio oggetto di affidamento presenta una popolazione di circa 80.000 abitanti, residenti in una superficie di dimensioni molto limitate (circa 44 kmq). Il territorio gestito è quindi caratterizzato da un'altissima densità abitativa (1.812 abitanti per kmq). Si tratta infatti di cinque Comuni appartenenti all'hinterland milanese, ossia l'area che circonda la città di Milano. Questa zona comprende diverse cittadine e paesi che si estendono oltre i confini della città, ma che sono strettamente legati alla sua economia ed anche alle sue infrastrutture e ai suoi servizi.

I dati di seguito esposti mostrano come il territorio oggetto di affidamento sia, dal punto di vista della dinamica insediativa, fortemente omogeneo.

**DENSITÀ ABITATIVA DEL TERRITORIO**

| Comune | Superficie territoriale (kmq) | Popolazione | Densità abitativa (ab/kmq) |
|---|---|---|---|
| Arese | 6,56 | 19.500 | 2.971 |
| Lainate | 12,93 | 26.360 | 2.038 |
| Nerviano | 13,26 | 16.982 | 1.281 |
| Pregnana Milanese | 5,07 | 7.293 | 1.437 |
| Vanzago | 6,05 | 9.367 | 1.547 |
| | **43,88** | **79.502** | **1.812** |

Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISTAT e ISPRA

Per la selezione del campione di *benchmarking* è stato ritenuto opportuno includere i soli Comuni italiani caratterizzati da una densità abitativa simile a quella dei Comuni oggetto di affidamento individuando la fascia compresa tra i 750 e i 3.500 ab/kmq e una popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, al fine di escludere i grandi centri urbani.

## *La morfologia del territorio*

Oltre l'aspetto dimensionale, sia in termini di popolazione che di superficie, occorre poi considerare ulteriori peculiarità del territorio. L'analisi delle caratteristiche morfologiche del territorio condotta sulla base della rilevazione ISTAT mostra, come per la densità abitativa, un elevato grado di omogeneità nei Comuni oggetto di affidamento.

Si tratta infatti esclusivamente di comuni di pianura (zona altimetrica=5[1]). L'omogeneità del territorio rende potenzialmente adeguata la scelta di gestione su scala sovracomunale di un servizio in cui le economie di densità possono incidere in modo significativo sui costi operativi.

[1] Ripartizione del territorio nazionale in zone omogenee derivanti dall'aggregazione di comuni contigui sulla base di valori soglia altimetrici. Si distinguono zone altimetriche di montagna, di collina e di pianura. Le zone altimetriche di montagna e di collina sono state divise, per tener conto dell'azione moderatrice del mare sul clima, rispettivamente, in zone altimetriche di montagna interna e collina interna e di montagna litoranea e collina litoranea, comprendendo in queste ultime i territori, esclusi dalla zona di pianura, bagnati dal mare o in prossimità di esso. Per maggiori approfondimenti si consulti la pubblicazione Istat "Circoscrizioni statistiche" - metodi e norme, serie C, n. 1, agosto 1958 (ISTAT).

**CARATTERISTICHE MORFOLOGICHE DEL TERRITORIO**

| Comune | Zona altimetrica | Altitudine del centro (metri) | Comune litoraneo | Comune isolano | Zone costiere | Grado di urbanizzazione |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Arese | 5 | 160 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Lainate | 5 | 176 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Nerviano | 5 | 175 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Pregnana Milanese | 5 | 154 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Vanzago | 5 | 161 | 0 | 0 | 0 | 1 |

Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISTAT

### *Fluttuazioni demografiche: flussi turistici e fluttuazioni stagionali*

I Comuni di Arese, Lainate, Nerviano, Pregnana Milanese e Vanzago sono classificati da ISTAT come Comuni turistici (o, nel caso di Lainate, a vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica), cui sono associati Indici di Sintesi S2 o S4 in base alla densità turistica secondo la previsione di cui all'art. 182 del Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77. L'indice di sintesi sintetizza le informazioni catturate dai singoli indicatori elementari (D. dotazione di infrastrutture ricettive; P. presenza di turisti; T. attività economica connessa al turismo) ed è rappresentato in quintili[2].

Nella selezione del campione di *benchmarking* si è proceduto quindi ad escludere i Comuni non turistici e quelli molto turistici, ossia con "Indice di Sintesi" uguale a S1 e S5.

**INDICI DI DENSITÀ TURISTICA**

| Comune | CATEGORIA TURISTICA PREVALENTE | INDICE D (QUINTILI) | INDICE P (QUINTILI) | INDICE T (QUINTILI) | INDICE DI SINTESI (QUINTILI) |
|---|---|---|---|---|---|
| Arese | Comuni turistici non appartenenti ad una categoria specifica | D3 | P4 | T4 | S4 |
| Lainate | Comuni a vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica | D4 | P5 | T2 | S4 |
| Nerviano | Comuni turistici non appartenenti ad una categoria specifica | D2 | P4 | T1 | S2 |
| Pregnana Milanese | Comuni turistici non appartenenti ad una categoria specifica | D4 | P5 | T2 | S4 |
| Vanzago | Comuni turistici non appartenenti ad una categoria specifica | D1 | P2 | T4 | S2 |

Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISTAT

Si segnala inoltre l'assenza di significative fluttuazioni stagionali della popolazione servita: in tal senso non sono rinvenibili specifiche peculiarità relative alle dinamiche insediative che devono specificatamente essere tenute in considerazione nell'individuazione del campione su cui effettuare il *benchmark* dei costi e

[2] https://www.istat.it/classificazione/classificazione-dei-comuni-in-base-alla-densita-turistica/ .

delle tariffe. Si è ritenuto opportuno quindi escludere dal campione di Comuni i territori litoranei fortemente caratterizzati da fluttuazioni della popolazione tra le diverse stagionalità dell'anno.

### *Contesto di governance locale*

Infine, la determinazione di un *benchmark* solido deve tenere conto anche delle condizioni di contesto in cui i gestori si trovano a svolgere le proprie attività, in particolare per quanto concerne la *governance* locale. In riferimento a questo aspetto, ARERA[3] monitora lo stato di attuazione della governance di settore a livello nazionale. La mappa seguente evidenzia lo stato di costituzione e implementazione degli EGATO sul territorio nazionale.

**STATO DI COSTITUZIONE E IMPLEMENTAZIONE DEGLI EGATO**




Fonte: ARERA (Relazione 304/2025/I/RIF[4])

Nel quadro nazionale la Lombardia risulta l'unica Regione nella quale è stato adottato il modello alternativo o in deroga a quello degli Ambiti Territoriali Ottimali (ai sensi dell'articolo 200, comma 7, del D.lgs. 152/06). Il modello prevede che siano i Comuni ad organizzare la gestione dei rifiuti urbani e ad affidare il relativo servizio, "*nel rispetto delle indicazioni fornite dalla programmazione regionale e dalle linee guida regionali*". Il Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) vigente - approvato con deliberazione

[3] ARERA pubblica semestralmente una relazione sul monitoraggio dello stato di attuazione della *governance* del settore, L'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n.201 ha previsto infatti che l'Autorità presenti, con cadenza semestrale alle Camere, una relazione sul rispetto delle prescrizioni stabilite dalla disciplina di settore per la definizione del perimetro degli ambiti territoriali e per la costituzione degli Enti di Governo dell'Ambito. al fine di contribuire alla razionalizzazione degli assetti istituzionali locali del settore dei rifiuti, alla frammentazione gestionale e al sostegno di istituzioni che promuovano lo sviluppo di operatori industriali, per fornire un servizio di qualità agli utenti.

[4] Quinta relazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*".

della Giunta regionale n. 6804 del 23 maggio 2022 – si pone, tra l'altro, l'obiettivo di favorire l'aggregazione dei Comuni e prevede che l'attuazione del Piano medesimo venga realizzato "*sia attraverso aggregazioni volontarie di Enti Locali che possono essere incentivate da Regione Lombardia mediante opportune forme di sostegno, sia attraverso la collaborazione con altri attori, istituzionali e non, con cui implementare azioni funzionali al conseguimento degli obiettivi*".

Nella scelta del campione di Comuni si ritiene quindi opportuno tenere a riferimento anche questa peculiarità, pur non escludendo territori esterni alla Regione Lombardia, introducendo, laddove possibile, un confronto con gli indicatori che caratterizzano il solo territorio lombardo.

### *I livelli di qualità tecnica e contrattuale del servizio*

La selezione del campione di *benchmarking* non dovrebbe prescindere da considerazioni relative ai livelli di qualità del servizio, sia contrattuale sia tecnica. Tuttavia, la regolazione della qualità nel settore dei rifiuti è stata introdotta da ARERA in tempi relativamente recenti. Con delibera 15/2022/R/rif del 18 gennaio 2022 infatti è stato adottato il Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (TQRIF).

L'approccio del regolatore nazionale ha previsto un quadro di regole comuni su scala nazionale differenziato in funzione del livello di partenza delle gestioni secondo un approccio regolatorio improntato alla gradualità, asimmetria e sostenibilità economica nei confronti degli utenti. Il TQRIF prevede una serie di obblighi di servizio di qualità contrattuale e tecnica che i soggetti gestori del servizio rifiuti sono tenuti a rispettare a decorrere dal 1° gennaio 2023.

In dettaglio, ai sensi dell'art. 3.1 del citato TQRIF, l'Ente territorialmente competente determina:

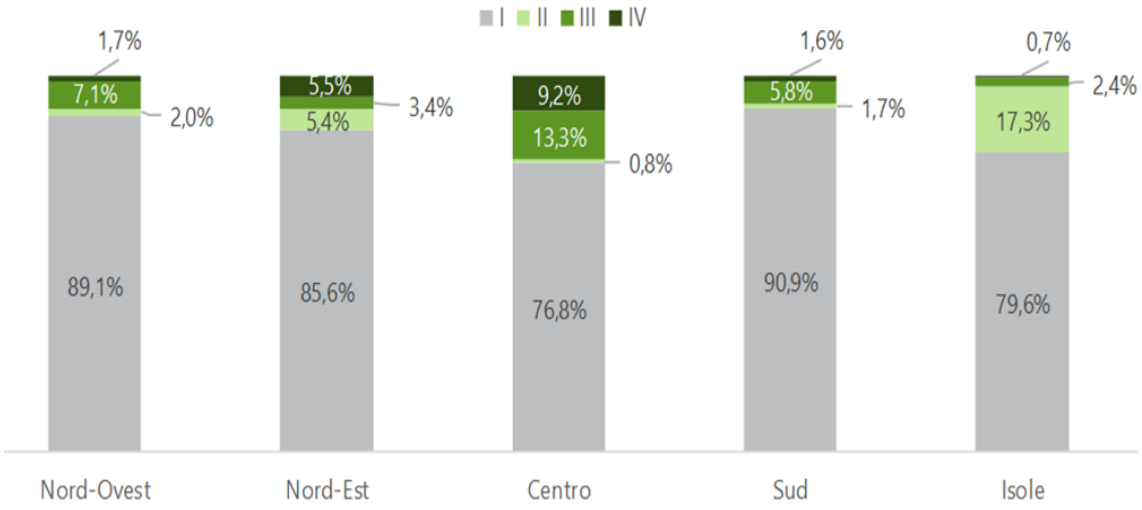
- gli obblighi di qualità contrattuale e tecnica che devono essere rispettati dal gestore del servizio per tutta la durata del Piano economico-finanziario, individuando il posizionamento della gestione nella matrice degli schemi regolatori, sulla base del livello qualitativo previsto nel contratto di servizio e/o nella carta della qualità previgente/i che deve essere in ogni caso garantito;
- eventuali obblighi di servizio e standard di qualità migliorativi e ulteriori rispetto a quelli previsti nello schema regolatorio di riferimento.

In esito alla sopra menzionata previsione, nell'ambito della trasmissione delle predisposizioni tariffarie per il periodo 2022-2025 di cui all'MTR, gli Enti territorialmente competenti hanno indicato lo schema regolatorio individuato per ciascuna gestione. Dall'analisi di tali informazioni emerge che la maggioranza degli ambiti tariffari (oltre il 90% degli ambiti tariffari del *panel*, corrispondenti a circa il 72,5% della popolazione nazionale, pari a 42,8 milioni di abitanti) è stato collocato nel primo quadrante della matrice[5].

Relativamente alla distribuzione geografica dei quattro schemi regolatori, come rappresentato nella figura seguente, riferita alle informazioni riportate nella relazione di ARERA per l'anno 2023, si osserva, con particolare riferimento alla macroarea del Nord Ovest, che oltre l'89% delle gestioni è collocata in schema I, il 2% in schema II, il 7,1% in schema III e l'1,7% in Schema IV.

**IL POSIZIONAMENTO DELLE GESTIONI NEGLI SCHEMI REGOLATORI PER MACROAREA**

[5] ARERA: Relazione annuale 2025 sullo stato dei servizi e sull'attività svolta




Fonte: Elaborazione REF su informazioni ARERA (Relazione annuale 2023 sullo stato dei servizi e sull'attività svolta)

I Comuni oggetto di affidamento risultano inquadrati nello Schema II della matrice regolatoria, corrispondente al livello di qualità "intermedio". Ad oggi, nel panorama italiano, la maggior parte degli ETC ha invece optato per un posizionamento delle gestioni nello Schema I, quindi al livello più basso della qualità del servizio, rimandando il passaggio a schemi regolatori più avanzati nel periodo regolatorio successivo[6].

In considerazione del relativamente recente avvio della regolazione contrattuale, dell'implementazione solo di alcuni aspetti della qualità tecnica del servizio da parte di ARERA e per non restringere eccessivamente le dimensioni del campione, si ritiene di non escludere dall'analisi un rilevante numero di territori sulla base del quadrante regolatorio di inquadramento della gestione.

### *Produzione di rifiuti e percentuale di raccolta differenziata*

La composizione dei costi, in particolare di quelli operativi connessi alla gestione dei rifiuti, risulta fortemente influenzata dalle percentuali di raccolta differenziata raggiunta.

Il territorio oggetto di affidamento ha raggiunto elevati livelli di raccolta differenziata (mediamente il 77,6%)[7] ed una produzione pro-capite di rifiuti differenziati pari a 312 kg/ab anno cui si sommano 90 kg/ab anno di rifiuto indifferenziato per ottenere una produzione pro-capite complessiva di 402 kg/ab anno.

[6] Per un approfondimento, si rimanda al Position Paper n. 235: "Qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani: fissati i livelli minimi delle prestazioni", Laboratorio REF Ricerche, luglio 2023 dal quale emerge che l'attività di ricognizione ha consentito di mappare le valutazioni degli ETC a copertura del 48% della popolazione italiana, ovvero circa 28,5 milioni di abitanti. I dati raccolti evidenziano che il 77% della popolazione risiede in territori affidati a gestori che si collocano nello Schema I, quindi al livello più basso della qualità del servizio tra gli esiti possibili. Seguono gli Schemi III e II, corrispondenti ad un livello di qualità intermedio, rispettivamente con il 13% e il 4% della popolazione, e infine lo Schema IV, con livelli avanzati di qualità rinvenibili solo in gestioni che servono il 5% della popolazione.

[7] Il PRGR della Regione Lombardia prevede di arrivare al 2027 all'83,3% di raccolta differenziata.

**PRODUZIONE DI RIFIUTO E % DI RACCOLTA DIFFERENZIATA (ANNO 2024)**

| Comune | Popolazione | RD(t) | RU(t) | Percentuale RD (%) | Pro capite RD (kg/ab.*anno) | Pro capite RU (kg/ab.*anno) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Arese | 19.500 | 5.585 | 7.247 | 77,1% | 286 | 372 |
| Lainate | 26.360 | 8.761 | 11.529 | 76,0% | 332 | 437 |
| Nerviano | 16.982 | 5.573 | 6.860 | 81,2% | 328 | 404 |
| Pregnana Milanese | 7.293 | 2.291 | 2.874 | 79,7% | 314 | 394 |
| Vanzago | 9.367 | 2.623 | 3.472 | 75,6% | 280 | 371 |
| | **79.502** | **24.832** | **31.981** | **77,6%** | **312** | **402** |

Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISPRA

È opportuno verificare che la percentuale di raccolta differenziata e la produzione pro-capite di rifiuti del campione di *benchmarking* siano nel complesso coerenti con i valori registrati nel territorio oggetto di analisi, al fine di evitare confronti con realtà troppo diverse e quindi non significativi. Tale verifica è particolarmente rilevante considerando le elevate performance ambientali già conseguite dai Comuni interessati dal nuovo affidamento.

### *Il campione di benchmarking dei costi e dei ricavi del servizio*

L'attività di *benchmarking* mira a comparare i livelli e le composizioni dei costi del servizio e i livelli delle tariffe applicate all'utenza nei Comuni che saranno oggetto di affidamento con quelli presenti nel campione selezionato.

Sulla base delle considerazioni sopra riportate, è stato selezionato un campione di *benchmarking* contenente i Comuni italiani localizzati in pianura sulla base della classificazione ISTAT-EUROSTAT sopra richiamata e caratterizzati da un'alta densità abitativa (compresa tra 750 e 3.500 ab/kmq). Sono stati poi esclusi dal campione i Comuni litoranei in considerazione dell'assenza di fluttuazioni connesse alla stagionalità, i Comuni non turistici e quelli molto turistici (S1 ed S5). Infine, sono stati esclusi i Comuni con più di 50.000 abitanti, in quanto le realtà dei grandi centri abitati presentano solitamente un servizio organizzato in maniera differente, e più complesso, rispetto ai Comuni oggetto d'indagine.

Il campione comprende complessivamente 170 Comuni le cui caratteristiche sono riportate nella tabella seguente.

**CONSISTENZA E CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE DI BENCHMARKING DEI COSTI**

| Macroarea geografica | N° Comuni | Popolazione | Densità abitativa | Percentuale RD (%) | Pro capite RD (kg/ab.*anno) | Pro capite RU (kg/ab.*anno) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| NORD | 134 | 2.099.642 | 1.403 | 77,1% | 371 | 481 |
| CENTRO | 4 | 92.790 | 816 | 82,2% | 420 | 511 |
| SUD E ISOLE | 32 | 698.476 | 1.384 | 66,8% | 297 | 445 |
| | **170** | **2.890.908** | **1.367** | **74,9%** | **354** | **473** |

Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISPRA

Come emerge dalla tabella precedente il campione risulta coerente e comparabile con il territorio che sarà oggetto di affidamento per quanto attiene le performance ambientali raggiunte nel 2024. Si segnala inoltre che 103 dei 170 Comuni del campione di *benchmarking* sono localizzati in Lombardia e rappresentano una popolazione di 1.511.359 abitanti, poco più della metà del campione stesso.

Si riporta di seguito la lista completa dei Comuni appartenenti al campione di *benchmarking* dei costi.

**IL CAMPIONE DI BENCHMARKING DEI COSTI**

| Comune | Provincia | Regione | Comune | Provincia | Regione |
|---|---|---|---|---|---|
| Beinasco | Torino | Piemonte | Roncadelle | Brescia | Lombardia |
| Borgaro Torinese | Torino | Piemonte | Rovato | Brescia | Lombardia |
| Cirie' | Torino | Piemonte | Travagliato | Brescia | Lombardia |
| Collegno | Torino | Piemonte | Crema | Cremona | Lombardia |
| Nichelino | Torino | Piemonte | Monte Cremasco | Cremona | Lombardia |
| Orbassano | Torino | Piemonte | Codogno | Lodi | Lombardia |
| Pianezza | Torino | Piemonte | Lodi | Lodi | Lombardia |
| Rivalta di Torino | Torino | Piemonte | Sordio | Lodi | Lombardia |
| Settimo Torinese | Torino | Piemonte | Agrate Brianza | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Trofarello | Torino | Piemonte | Arcore | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Venaria Reale | Torino | Piemonte | Barlassina | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Vinovo | Torino | Piemonte | Biassono | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Gaglianico | Biella | Piemonte | Brugherio | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Caronno Pertusella | Varese | Lombardia | Burago di Molgora | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Casorate Sempione | Varese | Lombardia | Ceriano Laghetto | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Castellanza | Varese | Lombardia | Cogliate | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Cislago | Varese | Lombardia | Desio | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Fagnano Olona | Varese | Lombardia | Lazzate | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Gorla Minore | Varese | Lombardia | Limbiate | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Samarate | Varese | Lombardia | Macherio | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Bulgarograsso | Como | Lombardia | Meda | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Mozzate | Como | Lombardia | Ornago | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Rovello Porro | Como | Lombardia | Seregno | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Turate | Como | Lombardia | Seveso | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Arconate | Milano | Lombardia | Sovico | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Bareggio | Milano | Lombardia | Sulbiate | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Basiano | Milano | Lombardia | Vimercate | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Basiglio | Milano | Lombardia | Busnago | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Bollate | Milano | Lombardia | Caponago | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Bussero | Milano | Lombardia | Cornate d'Adda | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Cambiago | Milano | Lombardia | Lentate sul Seveso | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Carugate | Milano | Lombardia | Caldiero | Verona | Veneto |
| Casorezzo | Milano | Lombardia | Castel d'Azzano | Verona | Veneto |
| Cassano d'Adda | Milano | Lombardia | Pescantina | Verona | Veneto |
| Cassina De' Pecchi | Milano | Lombardia | San Giovanni Lupatoto | Verona | Veneto |
| Cernusco sul Naviglio | Milano | Lombardia | Monticello Conte Otto | Vicenza | Veneto |
| Cesate | Milano | Lombardia | Thiene | Vicenza | Veneto |
| Corbetta | Milano | Lombardia | Zane' | Vicenza | Veneto |
| Cornaredo | Milano | Lombardia | Casier | Treviso | Veneto |
| Dresano | Milano | Lombardia | Fiesso d'Artico | Venezia | Veneto |
| Garbagnate Milanese | Milano | Lombardia | Martellago | Venezia | Veneto |
| Gessate | Milano | Lombardia | Spinea | Venezia | Veneto |
| Gorgonzola | Milano | Lombardia | Vigonovo | Venezia | Veneto |
| Inzago | Milano | Lombardia | Albignasego | Padova | Veneto |
| Magenta | Milano | Lombardia | Noventa Padovana | Padova | Veneto |
| Melzo | Milano | Lombardia | Ponte San Nicolo' | Padova | Veneto |
| Opera | Milano | Lombardia | Selvazzano Dentro | Padova | Veneto |
| Paderno Dugnano | Milano | Lombardia | Tavagnacco | Udine | Friuli-Venezia Giulia |
| Parabiago | Milano | Lombardia | Gambettola | Forli'-Cesena | Emilia-Romagna |
| Paullo | Milano | Lombardia | Empoli | Firenze | Toscana |
| Pioltello | Milano | Lombardia | Calcinaia | Pisa | Toscana |
| Pogliano Milanese | Milano | Lombardia | Ponsacco | Pisa | Toscana |
| Pozzo d'Adda | Milano | Lombardia | Santa Croce sull'Arno | Pisa | Toscana |
| San Giuliano Milanese | Milano | Lombardia | Casagiove | Caserta | Campania |
| Santo Stefano Ticino | Milano | Lombardia | Casapulla | Caserta | Campania |
| Sedriano | Milano | Lombardia | Marcianise | Caserta | Campania |
| Trezzo sull'Adda | Milano | Lombardia | San Prisco | Caserta | Campania |
| Vaprio d'Adda | Milano | Lombardia | Santa Maria Capua Veter | Caserta | Campania |
| Vignate | Milano | Lombardia | Villa di Briano | Caserta | Campania |
| Vittuone | Milano | Lombardia | Boscoreale | Napoli | Campania |
| Villa Cortese | Milano | Lombardia | Calvizzano | Napoli | Campania |
| Vanzaghello | Milano | Lombardia | Castello di Cisterna | Napoli | Campania |
| Azzano San Paolo | Bergamo | Lombardia | Marigliano | Napoli | Campania |
| Boltiere | Bergamo | Lombardia | Nola | Napoli | Campania |
| Bonate Sotto | Bergamo | Lombardia | Palma Campania | Napoli | Campania |
| Bottanuco | Bergamo | Lombardia | Pomigliano d'Arco | Napoli | Campania |
| Brusaporto | Bergamo | Lombardia | Qualiano | Napoli | Campania |
| Calusco d'Adda | Bergamo | Lombardia | Castel San Giorgio | Salerno | Campania |
| Curno | Bergamo | Lombardia | Nocera Inferiore | Salerno | Campania |
| Dalmine | Bergamo | Lombardia | San Marzano sul Sarno | Salerno | Campania |
| Gorle | Bergamo | Lombardia | Sant'Egidio del Monte Alb | Salerno | Campania |
| Lallio | Bergamo | Lombardia | San Valentino Torio | Salerno | Campania |
| Osio Sotto | Bergamo | Lombardia | Sarno | Salerno | Campania |
| Ponte San Pietro | Bergamo | Lombardia | Scafati | Salerno | Campania |
| Presezzo | Bergamo | Lombardia | Capurso | Bari | Puglia |
| Romano di Lombardia | Bergamo | Lombardia | Cellamare | Bari | Puglia |
| Seriate | Bergamo | Lombardia | Modugno | Bari | Puglia |
| Stezzano | Bergamo | Lombardia | Triggiano | Bari | Puglia |
| Treviglio | Bergamo | Lombardia | Monteroni di Lecce | Lecce | Puglia |
| Treviolo | Bergamo | Lombardia | Misterbianco | Catania | Sicilia |
| Verdellino | Bergamo | Lombardia | San Gregorio di Catania | Catania | Sicilia |
| Verdello | Bergamo | Lombardia | Sant'Agata Li Battiati | Catania | Sicilia |
| Castegnato | Brescia | Lombardia | Floridia | Siracusa | Sicilia |
| Flero | Brescia | Lombardia | Selargius | Cagliari | Sardegna |
| Palazzolo sull'Oglio | Brescia | Lombardia | Monserrato | Cagliari | Sardegna |

Fonte: Elaborazioni REF su dati ISPRA

Attraverso una ricerca puntuale è stata ricostruita la tipologia di affidamento riferita alla gestione di ciascuno dei 170 Comuni del campione di *benchmarking*. Verrà quindi presentato anche il dettaglio dei costi dei Comuni suddivisi tra quelli con gestori *in house* e quelli che hanno ricorso al mercato, utile per valutare l'economicità della scelta della modalità di affidamento effettuata.

**CONSISTENZA E CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE DI BENCHMARKING DEI COSTI**

| Macroarea geografica | N° Comuni | | | Popolazione | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | TOTALE | *IN HOUSE* | NON *IN HOUSE* | TOTALE | *IN HOUSE* | NON *IN HOUSE* |
| NORD | 134 | 64 | 70 | 2.099.642 | 907.224 | 1.192.418 |
| CENTRO | 4 | 4 | 0 | 92.790 | 92.790 | 0 |
| SUD E ISOLE | 32 | 7 | 25 | 698.476 | 208.451 | 490.025 |
| | **170** | **75** | **95** | **2.890.908** | **1.208.465** | **1.682.443** |

Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISPRA

Per quanto attiene i costi del servizio sono state utilizzate le banche dati ed i valori pubblicati nel Catasto Rifiuti Sezione Nazionale 2025 dell'ISPRA, relativi all'anno 2024. Specifici indicatori saranno confrontati con quelli medi della Lombardia, nel Nord Italia e del panorama nazionale. Ai fini di una corretta lettura dei dati si segnala che i costi di gestione pubblicati da ISPRA non tengono conto dei proventi ricavati dalla vendita dei materiali e di energia derivante dai rifiuti e rappresentano il costo individuato dagli enti locali per il servizio di gestione dei rifiuti urbani.

### *Il campione di benchmarking delle tariffe all'utenza*

Per quanto attiene le tariffe applicate all'utenza si segnala che in tutti i cinque Comuni oggetto di affidamento è applicato il tributo (TARI) e non sono presenti territori soggetti ad un sistema di tariffazione puntuale. Nella presente Relazione si analizzeranno i tributi applicati all'utenza, al fine di disporre di un quadro dettagliato della spesa per il servizio sostenuta da alcuni profili tipo di utenza, domestica e non domestica.

I criteri utilizzati per la selezione dei Comuni del campione di *benchmarking* sono i medesimi di quelli individuati per i costi del servizio, ma la consistenza è diversa per effetto sia del regime applicato, sia delle diverse banche dati di partenza.

Per l'analisi, infatti, è stato utilizzato uno specifico Database di REF che contiene per l'annualità 2024 le informazioni di 950 Comuni complessivi a livello nazionale per una popolazione di 35 milioni di abitanti. La banca dati nasce dalla sistematizzazione delle articolazioni tariffarie dei singoli Comuni così come pubblicate sul sito del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)[8]. Tra i 950 Comuni, sono poi stati selezionati i 62 che rispondevano alle medesime caratteristiche richieste al campione di *benchmarking* dei costi.

Si riporta di seguito la lista completa dei Comuni appartenenti al campione di *benchmarking* delle tariffe e una tabella in cui si descrivono la consistenza e le caratteristiche dello stesso.

8 https://www.finanze.gov.it/it/fiscalita-regionale-e-locale/TARI-Imposta-di-soggiorno-e-altri-tributi-comunali/regolamenti-e-delibere-aliquote_tariffe-altri-tributi-comunali-/

**IL CAMPIONE DI BENCHMARKING DELLE TARIFFE**

| Comune | Provincia | Regione |
|---|---|---|
| Borgaro Torinese | Torino | Piemonte |
| Collegno | Torino | Piemonte |
| Trofarello | Torino | Piemonte |
| Venaria Reale | Torino | Piemonte |
| Castellanza | Varese | Lombardia |
| Cislago | Varese | Lombardia |
| Fagnano Olona | Varese | Lombardia |
| Samarate | Varese | Lombardia |
| Bareggio | Milano | Lombardia |
| Bollate | Milano | Lombardia |
| Carugate | Milano | Lombardia |
| Cassano D'Adda | Milano | Lombardia |
| Cassina De' Pecchi | Milano | Lombardia |
| Cernusco Sul Naviglio | Milano | Lombardia |
| Garbagnate Milanese | Milano | Lombardia |
| Gorgonzola | Milano | Lombardia |
| Inzago | Milano | Lombardia |
| Magenta | Milano | Lombardia |
| Melzo | Milano | Lombardia |
| Opera | Milano | Lombardia |
| Paderno Dugnano | Milano | Lombardia |
| Parabiago | Milano | Lombardia |
| Pioltello | Milano | Lombardia |
| Pogliano Milanese | Milano | Lombardia |
| San Giuliano Milanese | Milano | Lombardia |
| Sedriano | Milano | Lombardia |
| Trezzo Sull'Adda | Milano | Lombardia |
| Osio Sotto | Bergamo | Lombardia |
| Ponte San Pietro | Bergamo | Lombardia |
| Palazzolo Sull'Oglio | Brescia | Lombardia |
| Travagliato | Brescia | Lombardia |
| Crema | Cremona | Lombardia |
| Lodi | Lodi | Lombardia |
| Agrate Brianza | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Arcore | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Brugherio | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Desio | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Limbiate | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Meda | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Seregno | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Seveso | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Vimercate | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Cornate D'Adda | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Lentate Sul Seveso | Monza e della Brianza | Lombardia |
| Castel D'Azzano | Verona | Veneto |
| Pescantina | Verona | Veneto |
| Thiene | Vicenza | Veneto |
| Martellago | Venezia | Veneto |
| Spinea | Venezia | Veneto |
| Tavagnacco | Udine | Friuli-Venezia Giulia |
| Ponsacco | Pisa | Toscana |
| Santa Croce Sull'Arno | Pisa | Toscana |
| Marcianise | Caserta | Campania |
| Santa Maria Capua Vetere | Caserta | Campania |
| Boscoreale | Napoli | Campania |
| Nola | Napoli | Campania |
| Pomigliano D'Arco | Napoli | Campania |
| Castel San Giorgio | Salerno | Campania |
| Scafati | Salerno | Campania |
| Capurso | Bari | Puglia |
| Triggiano | Bari | Puglia |
| Misterbianco | Catania | Sicilia |

Fonte: Elaborazioni REF

## CONSISTENZA E CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE DI *BENCHMARKING* DELLE TARIFFE

| Macroarea geografica | N° Comuni | Popolazione | Densità abitativa | Percentuale RD | Pro capite RD (kg/ab.*anno) | Pro capite RU (kg/ab.*anno) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| NORD | 50 | 1.144.053 | 1.619 | 76,4% | 357 | 467 |
| CENTRO | 2 | 30.600 | 834 | 74,3% | 360 | 485 |
| SUD E ISOLE | 10 | 320.630 | 1.493 | 68,3% | 319 | 467 |
| | **62** | **1.495.283** | **1.561** | **74,6%** | **349** | **468** |

Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISPRA e REF

L'analisi prevede dunque anche un confronto tra le tariffe applicate nel Comune di Nerviano e i valori medi registrati in Lombardia, nel Nord Italia e in Italia.

Dal raffronto delle varie tabelle, emerge, innanzi tutto, che la percentuale di raccolta differenziata del Comune di Nerviano risulta in linea o superiore con il valore medio registrato per ciascun campione di *benchmark* considerato e con una produzione pro capite di rifiuto indifferenziato in linea o inferiore.

Una volta fissato il campione di *benchmark* come sopra descritto, nella Relazione economico-finanziaria è stata, poi, compiuta la comparazione tra detto *benchmark* e il Comune di Nerviano.

I risultati di tale analisi, in termini di costi e di ricavi del Servizio, sono stati puntualmente riportati al paragrafo 4 della Relazione economico-finanziaria, alla quale si rinvia, riportando di seguito le risultanze di detta analisi.

**I costi del PEFA**

Si analizzano di seguito gli indicatori di costo relativi al Piano Economico Finanziario di Affidamento (PEFA) del Comune di Nerviano, così come fornito dal Committente e predisposto secondo lo schema definito da ARERA nell'ambito del MTR-3. Il PEFA rappresenta i costi previsti per il servizio di gestione integrata dei rifiuti nel Comune di Nerviano per il periodo 2026-2038. A partire da tali valori è stato quindi costruito un indicatore di sintesi, calcolato come media semplice delle singole annualità.

Ai fini del confronto con il campione di benchmarking, sono stati considerati i costi relativi al PEF 2024 dei Comuni del campione, successivamente inflazionati applicando un tasso annuo del 2,5%.

Ai sensi del Metodo Tariffario Rifiuti, il totale delle entrate tariffarie di riferimento è soggetto al limite annuale di crescita determinato dalla formula $\varrho a = rpi - Xa + Ka$. I territori oggetto di affidamento e quelli inclusi nel benchmark presentano assetti gestionali consolidati e livelli di raccolta differenziata superiori alla media nazionale. Tale contesto giustifica un posizionamento contenuto del coefficiente di recupero della produttività (Xa), in considerazione dei margini di efficientamento fisiologicamente ridotti per gestioni già attestate su standard qualitativi elevati. In coerenza con questo inquadramento, il fattore Ka è collocato in una classe compatibile con obiettivi di mantenimento e rafforzamento della qualità del servizio, senza ricorrere ai valori massimi teoricamente consentiti dal MTR.

L'ipotesi di una dinamica inflattiva complessiva pari al +2,5% annuo deriva dall'assunzione dell'rpi definito da ARERA, di un coefficiente Xa pari allo 0,2% e di un fattore Ka pari allo 0,8% annuo. Tale impostazione si colloca entro i vincoli regolatori e risulta coerente con le leve di crescita effettivamente riconosciute dal sistema. Una componente rilevante della dinamica dei costi è riconducibile agli adeguamenti del CCNL di settore, valorizzabili tra i costi operativi riconosciuti (COANT) e riflessi nel limite alla crescita tramite il fattore CRI, il quale - come previsto dalla regolazione - non può eccedere l'80% del fattore Ka. La scelta adottata tiene pertanto conto di dinamiche contrattuali oggettive già incardinate nel perimetro regolatorio, senza forzature rispetto ai parametri ammessi.

L'impostazione proposta è altresì funzionale al perseguimento degli obiettivi di qualità introdotti da ARERA negli ultimi cicli regolatori. L'entrata in vigore del TQRIF9 e del RQTR10 ha comportato

[9] Deliberazione ARERA 15/2022/R/rif
[10] Deliberazione ARERA 387/2023/R/rif

l'introduzione di standard minimi e obblighi prestazionali più stringenti in termini di continuità del servizio, trasparenza, gestione dei reclami, tempi di risposta e tracciabilità delle attività, con impatti organizzativi e gestionali che non possono essere compressi oltre una certa soglia senza pregiudicare il livello qualitativo. A ciò si aggiunge la crescente enfasi regolatoria sugli obiettivi di riciclo e sul miglioramento delle performance ambientali, che richiede investimenti organizzativi, sistemi di controllo più evoluti e un maggiore presidio operativo.

In questo quadro, la dinamica del +2,5% annuo non assume un carattere espansivo, ma rappresenta una scelta coerente con il mantenimento e il progressivo rafforzamento degli standard qualitativi previsti dal quadro regolatorio ARERA, assicurando al contempo la sostenibilità economica del servizio e la continuità nel percorso di miglioramento delle performance ambientali.

Prima di proseguire la trattazione è necessaria un'ulteriore precisazione: i costi del PEFA sono stati considerati al netto di eventuali ricavi per vendita di materiali ed energia, in coerenza con la trattazione dei costi da parte di ISPRA, che non tiene conto di tali proventi.

I costi per €/abitante risultano allineati tra le realtà con affidamento in house e non in house (per entrambi il valore è pari a 199 €/ab), mentre emerge un divario poco più significativo nel caso dei costi per €/tonnellata. Più nello specifico, i costi per i gestori in house nel periodo compreso tra il 2026 e il 2038 risultano essere pari a 434€/tonnellata, 23€ in più rispetto alle gestioni non in house (411 €/t).

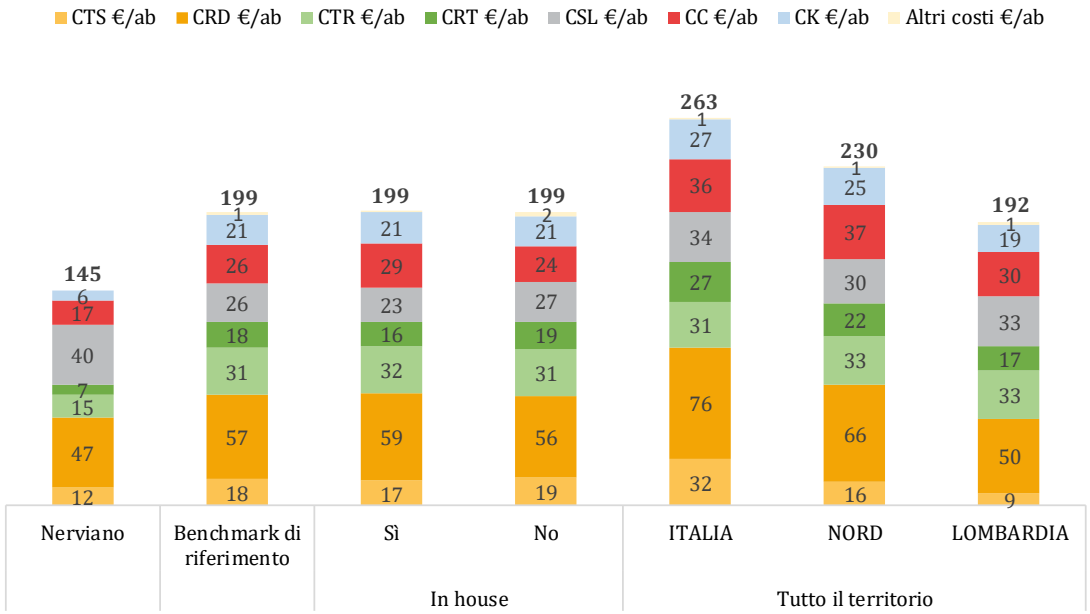
L'analisi della media per le annualità 2026-2038 fa emergere per il Comune di Nerviano un valore di 145 €/ab molto inferiore rispetto a quelli relativi al campione di benchmarking (199 €/ab) sia con riferimento ai Comuni in house che a quelli che hanno ricorso al mercato (entrambi 199 €/ab), ed anche rispetto all'intero campione italiano, che presenta costi molto superiori (263 €/ab).

Nel confronto tra i costi del campione di benchmarking e il Comune di Nerviano espressi in €/tonnellata, emerge un costo inferiore ai valori di costo unitario espressi dalle gestioni del campione non in house (411 €/t), che rappresentano il costo dei Comuni che hanno ricorso al mercato.

Nel confronto tra i costi delle altre realtà del Paese e il Comune di Nerviano espressi in €/tonnellata di rifiuto totale (360€/t), emerge un costo inferiore ai valori di costo unitario medio nazionale (512€/t), del Nord Italia (429 €/t) e della Lombardia (396 €/t).

**COSTI MEDI ATTUALIZZATI**

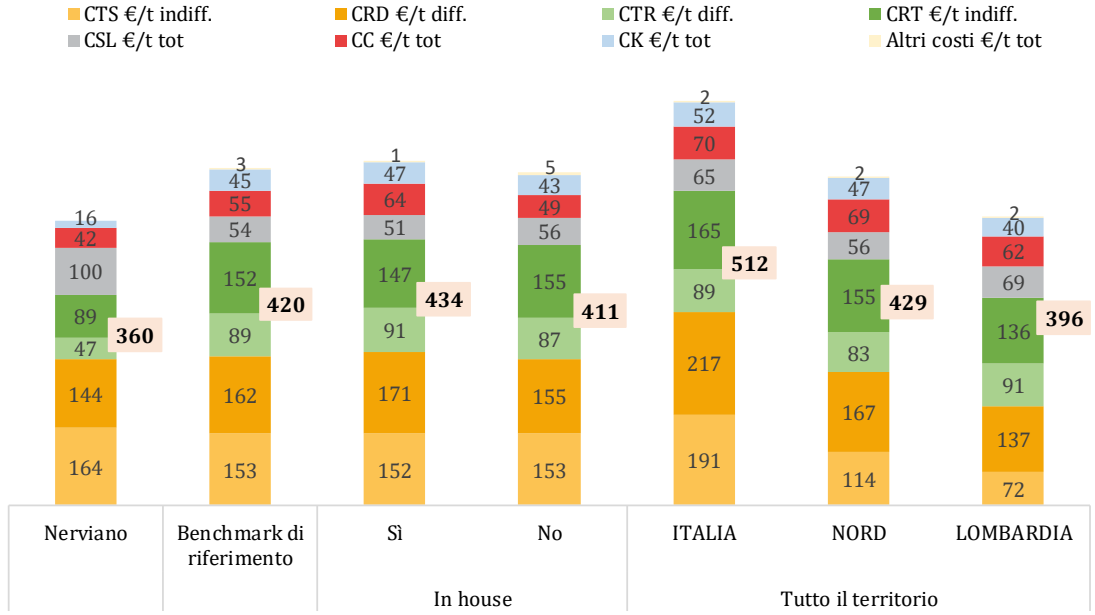
€/abitante, media 2026-2038




Fonte: Elaborazione REF su dati PEFA e banche dati ISPRA

**COSTI MEDI ATTUALIZZATI**

€/tonnellata, media 2026-2038




Fonte: Elaborazione REF su dati PEFA e banche dati ISPRA

### 4.2.2 Gli indicatori di ricavo desunti dal PEFA (2026-2038)

Come già precisato, ISPRA non fornisce alcun dato relativamente ai proventi del servizio. Per ricavare il dato italiano dei proventi riferito alle annualità 2026-2038, si è proceduto quindi a inflazionare, secondo le stesse logiche descritte al paragrafo 4.1.2, i valori espressi in €/ab e €/t relativi al 2022 (6,95 €/ab, corrispondenti a circa 12,46 €/t, si veda paragrafo 4.2.1), andando successivamente a considerare la media dei ricavi annui tra il 2026 e il 2038. La risultanza è stata poi confrontata con la media dei proventi da

ciascuna annualità tra il 2026 e il 2038, come risultanti dal PEFA di Nerviano. Per il Comune lombardo i proventi sono così risultati pari a 27,47 €/t corrispondenti a 11,10 €/ab.

**MEDIA DEI RICAVI ANNUI 2026-2038**

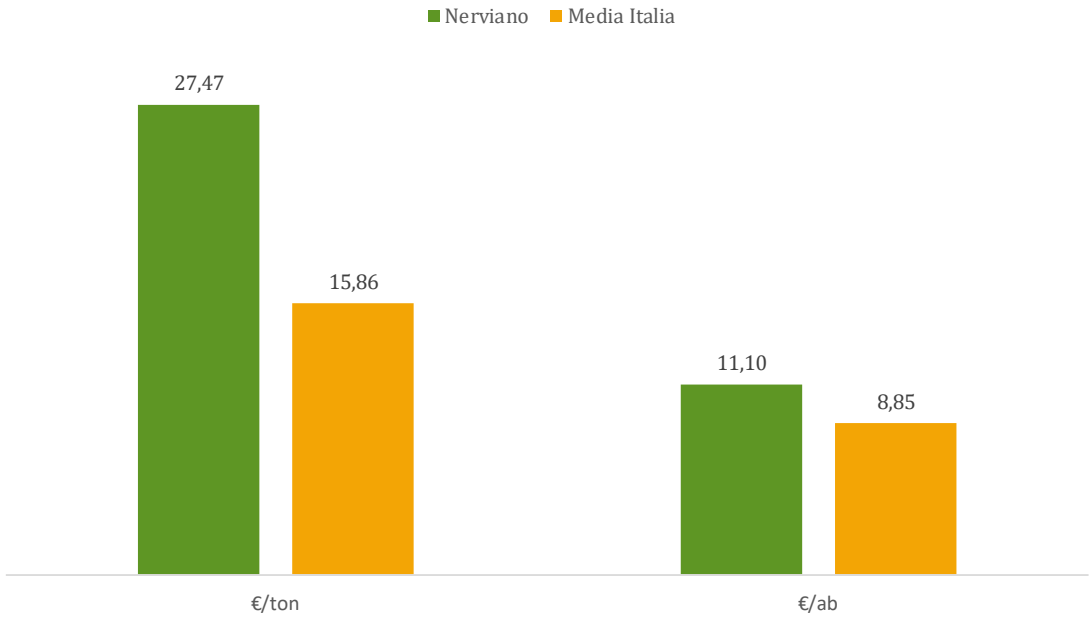
| Comune | b(ARa + ARsc,a) | RU (t) (2024) | Ricavi €/t | Popolazione | Ricavi €/abitante |
|---|---|---|---|---|---|
| Nerviano | 188.476 € | 6.860 | 27,47 € | 16.982 | 11,10 € |

Fonte: Elaborazione REF su dati PEFA e banche dati ISPRA

Anche per le annualità 2026-2038 risulta significativo il margine esistente tra il dato medio dei proventi nel PEF dei Comuni italiani, e l'aspettativa registrata nel PEFA del Comune di Nerviano.

**RICAVI MEDI DEL SERVIZIO (2026-2038)**

€/tonnellata, €/abitante




Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISPRA e PEFA

Dall'analisi dei dati sopra riportati emerge come sia in termini di costi complessivi del Servizio che di ricavi, la gestione *in house* del Comune di Nerviano risulti più vantaggiosa per gli utenti o in linea rispetto al campione di *benchmark* considerato.

## SEZIONE D.3 – ESPERIENZA DELLA GESTIONE PRECEDENTE

Di seguito si riportano i risultati dell'analisi svolta nella Relazione economico-finanziaria sulla gestione precedente del servizio di igiene urbana relativo al Comune di Nerviano, compiuta tenendo conto de (i) gli indicatori di costo, (ii) gli indicatori di ricavo e (iii) le tariffe all'utenza.

**Gli indicatori di costo (2024)**

Nei paragrafi che seguono si effettuerà un'analisi degli indicatori di costo riferiti all'annualità 2024, così come rilevati dalla sezione "Costi di gestione dei servizi di igiene urbana" del catasto ISPRA[11]. Come già accennato si precisa che i costi in oggetto non tengono conto dei proventi ricavati dalla vendita dei materiali e di energia derivante dai rifiuti.

È opportuno segnalare che le sintesi dei costi totali presentate di seguito possono discostarsi dai valori ufficiali del catasto ISPRA per due ragioni principali:

- da un lato, ISPRA non rende pubblici i costi unitari parametrati ai kg di rifiuto gestito relativi alle componenti CTS (componente a copertura dei costi dell'attività di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani) e CTR (a componente a copertura dei costi dell'attività di trattamento e recupero dei rifiuti urbani) che, pur essendo in larga parte associate rispettivamente ai flussi di rifiuto indifferenziato e differenziato, non sono ritenuti più direttamente riconducibili ad essi, a differenza di quanto previsto dal DPR 158/99. Si segnala infatti che i costi relativi ai CTR comprendono anche i costi sostenuti per la termovalorizzazione, ovvero il recupero di energia. Tali valori sono stati quindi calcolati a partire dai costi espressi in €/abitante;
- dall'altro, al fine di garantire la coerenza del *dataset*, sono stati esclusi i Comuni in cui la stima del costo totale differiva di oltre il 7% dal dato ufficiale ISPRA, o per i quali non erano disponibili altre informazioni: dopo questa operazione di pulizia, il *database* finale conta 6.382 osservazioni, un numero inferiore rispetto al totale delle rilevazioni presenti sul Catasto ma comunque ritenuto robusto e statisticamente affidabile ai fini dell'analisi.

I due grafici che seguono mostrano il posizionamento del Comune di Nerviano rispetto al campione di *benchmarking*, alla Lombardia, al Nord e all'Italia, con il primo che esprime i costi pro capite e il secondo i costi unitari in €/tonnellata per ciascun flusso di rifiuto. Nei due grafici viene anche riportata la suddivisione del campione di *benchmarking* di 170 Comuni tra il sottocampione dei Comuni che prevedono una gestione *in house* e quello dei Comuni che invece non prevedono una gestione *in house*, ovvero dove l'affidamento è avvenuto tramite gara pubblica ad un operatore esterno.

Nella valutazione degli indicatori di costo relativi alla situazione attuale risulta opportuno considerare la situazione relativa all'iter gestionale degli affidamenti nel territorio, sottolineando che l'ultimo affidamento avvenuto con procedura aperta e con il criterio dell'Offerta Economicamente Vantaggiosa, risale al 2015 con termine al 31/01/2022. Da quella data sono seguiti:

a) un primo affidamento ponte di 12 mesi con ulteriori 6 di proroga a valori a base d'asta in linea con quelli della gara precedente (dal 04/02/2022);
b) un secondo affidamento ponte di 17 mesi (dal 04/08/2023 al 31/12/2024 + 2 mesi di proroga);
c) un ulteriore affidamento ponte di 10 mesi (da 01/03/2025 sino al 31/12/2025, prorogato al 30/06/2026 nelle more del completamento della procedura di affidamento *in house*).

Alla luce della ricostruzione dell'iter gestionale sopra esposto, si evidenzia come i valori economici attualmente applicati derivino da una sequenza di affidamenti temporanei ("affidamenti ponte") succedutisi a decorrere dal 4 febbraio 2022, successivamente alla scadenza dell'ultimo affidamento aggiudicato mediante procedura aperta con criterio dell'Offerta Economicamente Vantaggiosa (2015–31/01/2022).

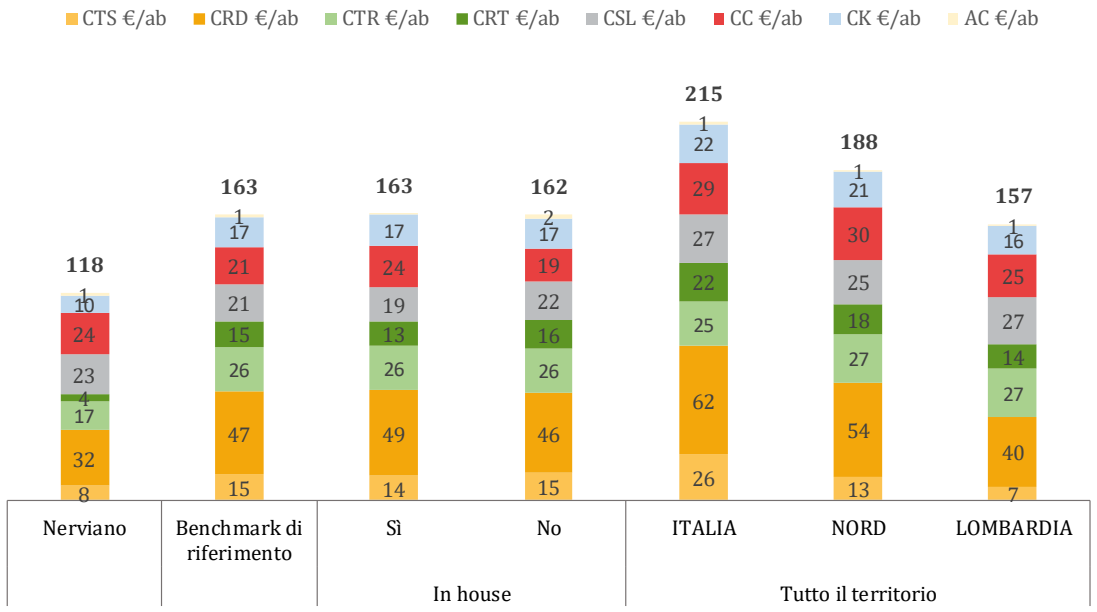
Tali affidamenti, per loro natura transitoria e finalizzati a garantire la continuità del servizio nelle more della definizione del nuovo assetto gestionale, non sono stati preceduti da un confronto competitivo

[11] https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=menucostiru&width=1536&height=864

pienamente aggiornato alle attuali condizioni di mercato, né risultano fondati su un processo di revisione strutturale dei corrispettivi. I valori economici in essere, pertanto, si collocano in una dimensione di mera continuità rispetto al passato assetto contrattuale, in un contesto caratterizzato nel frattempo da significative evoluzioni dei costi dei fattori produttivi, delle dinamiche inflattive e degli standard regolatori. Anche tenendo conto di quanti sopra precisato, si evidenzia che l'indicatore di costo totale del servizio espresso in €/abitante per il Comune di Nerviano (118 €/abitante) risulta sensibilmente inferiore al dato medio fatto registrare in Lombardia, al Nord e a livello nazionale. Il Comune lombardo, inoltre, mostra un livello di costo totale del servizio pro capite molto più contenuto rispetto a quello medio dei Comuni del *benchmark* di riferimento, inclusi quelli che non prevedono un affidamento *in house* del servizio di gestione dei rifiuti.

**COSTI DEL SERVIZIO IN €/ABITANTE**

€/abitante, anno 2024



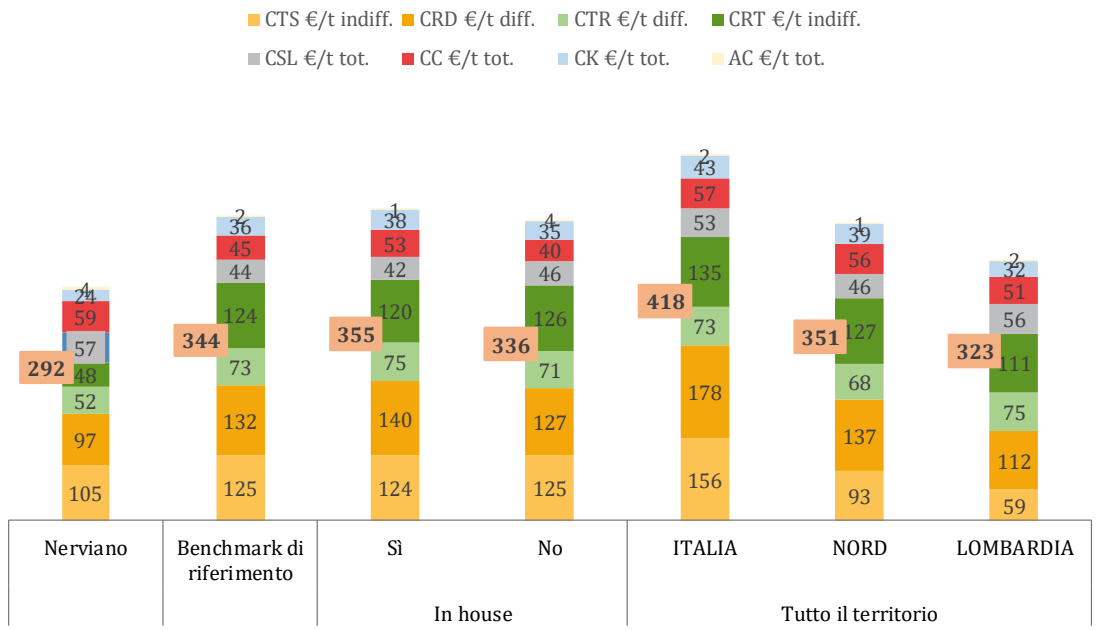

Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISPRA

Lo stesso indicatore di costo del servizio espresso in €/tonnellata di rifiuto gestito, anziché in €/ab, conferma le evidenze complessivamente mostrate in termini di costo pro-capite.

Con un valore pari a 292 €/t, infatti, l'indicatore di costo per il Comune di Nerviano risulta essere inferiore al dato regionale, al dato del Nord e a quello nazionale. Inoltre, il costo unitario per il Comune lombardo appare inferiore a quello medio relativo ai Comuni del *benchmark* di riferimento, ivi compresi quelli che non prevedono un affidamento *in house*.

**COSTI DEL SERVIZIO IN €/TONNELLATA**

€/tonnellata, anno 2024




Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISPRA

Si ritiene comunque opportuno procedere con l'analisi degli indicatori riferiti alle singole voci di costo anche al fine di individuare potenziali ulteriori aree di efficientamento del servizio che potrebbero utilmente essere messe in atto nell'esperienza della nuova gestione.

### I costi operativi di gestione

La tabella seguente mostra il livello di alcuni degli indicatori di costo operativo di gestione[12] ottenuti nel Comune di Nerviano ed il confronto con il campione, la Lombardia, il Nord Italia e il valore medio italiano.

Ai fini di un *benchmarking* con le altre realtà del Paese, si evidenzia come per il Comune lombardo gli indicatori di costo CRT, CTS, CRD e CTR, espressi in €/tonnellata, risultino complessivamente più contenuti rispetto a quelli fatti registrare in media dai Comuni del *benchmark* di riferimento, in Lombardia,

---

[12] I costi operativi di gestione si compongono delle seguenti componenti di costo, a copertura delle seguenti attività:

- CSL - spazzamento e lavaggio;
- CRT - raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati;
- CTS - trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani;
- CRD - raccolta e trasporto delle frazioni differenziate;
- CTR - trattamento e di recupero dei rifiuti urbani;
- Costi previsionali (CO116, CQ, COI) – associati a specifiche finalità. Nel dettaglio, le componenti di costo previsionale sono riconducibili a:
  - $CO_{116}$ - eventuali incrementi/riduzioni della quantità di rifiuti gestiti, ovvero ad aggiuntive/minori attività, in relazione alla nuova definizione di rifiuto urbano ed eventuali riduzioni della quantità di rifiuti gestiti per effetto della scelta di talune utenze non domestiche di conferire al di fuori del servizio pubblico;
  - CQ - eventuali oneri aggiuntivi per l'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità introdotti dalla Delibera 15/2022/R/rif;
  - COI – oneri relativi al conseguimento di *target* connessi alle modifiche del perimetro gestionale e/o dei processi tecnici gestiti e/o all'introduzione di standard e livelli qualitativi migliorativi, o ulteriori, rispetto a quelli minimi fissati dalla regolazione.

al Nord e, più in generale, a livello italiano. In soli due casi, infatti, gli indicatori di costo per Nerviano risultano essere superiori. In particolare, il Nord e la Lombardia registrano rispetto al Comune lombardo valori inferiori per i CTS.

**INDICATORI DI COSTO: COSTI OPERATIVI RACCOLTA E TRATTAMENTO/ SMALTIMENTO**

| Comune/Area | CRT €/t indifferenziato | CTS €/t indifferenziato | CRD €/t differenziato | CTR €/t differenziato |
|---|---|---|---|---|
| Nerviano | 47,9 | 105,4 | 96,7 | 51,5 |
| *Benchmark di riferimento* | *124,0* | *124,7* | *132,2* | *72,5* |
| *ITALIA* | *134,6* | *156,3* | *177,6* | *73,0* |
| *NORD* | *127,0* | *93,1* | *136,5* | *68,0* |
| *LOMBARDIA* | *111,3* | *58,6* | *111,8* | *74,8* |

Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISPRA

Riguardo all'attività di spazzamento e lavaggio delle strade il Comune di Nerviano, fatta eccezione per il *benchmark* di riferimento, registra CSL espressi in termini pro capite sempre inferiori. Se i costi vengono invece considerati in rapporto alle tonnellate di rifiuto totale, il Comune lombardo, con 56,8 €/t, supera tutte le altre realtà del Paese.

**INDICATORI DI COSTO: SPAZZAMENTO E LAVAGGIO STRADE**

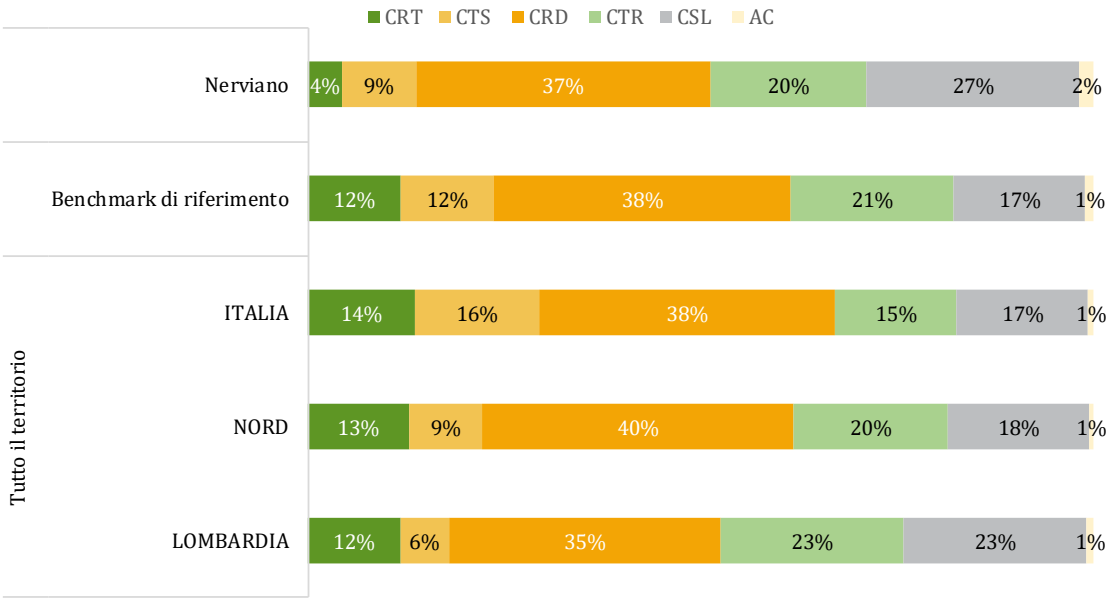
| Comune/Area | CSL €/abitante | CSL €/t di rifiuto totale |
|---|---|---|
| Nerviano | 23,0 | 56,8 |
| *Benchmark di riferimento* | *20,9* | *44,2* |
| *ITALIA* | *27,5* | *53,5* |
| *NORD* | *24,6* | *46,0* |
| *LOMBARDIA* | *27,3* | *56,2* |

Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISPRA

Per quanto riguarda la composizione dei costi operativi di gestione, nel Comune di Nerviano si registra un'incidenza dei CSL superiore rispetto a quella del campione di *benchmark*, della media regionale, del Nord e nazionale. Parallelamente, si rileva l'incidenza più bassa dei CRT. Tale dato sembra trovare in parte un fondamento nel tasso di raccolta differenziata. Infatti, il Comune di Nerviano ha raggiunto nel 2024 un tasso di raccolta differenziata dell'81,2%, laddove in media in Italia lo stesso dato è pari a 67,7%, nel Nord Italia al 74,2% e nel campione di riferimento al 74,9%. I maggiori volumi di rifiuti differenziati implicano evidentemente una maggiore allocazione di costi sulle componenti dedicate alla copertura degli oneri derivanti dalla gestione di tali rifiuti, laddove una minore differenziazione comporta invece una maggiore incidenza dei costi afferenti ai rifiuti indifferenziati.

**INCIDENZA DELLE VOCI DI COSTO OPERATIVO**

%




Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISPRA

## I costi comuni

La tabella seguente mostra il livello dei costi comuni[13] unitari nel Comune di Nerviano, confrontato con il campione di *benchmark*, cui sono associati gli indicatori medi regionali, nazionali e del Nord Italia.

**INDICATORI DI COSTO: COSTI COMUNI**

| Comune/Area | CC €/abitante | CC €/t di rifiuto totale |
|---|---|---|
| Nerviano | 23,7 | 58,6 |
| *Benchmark di riferimento* | *21,2* | *44,9* |
| *ITALIA* | *29,3* | *56,9* |
| *NORD* | *30,1* | *56,2* |
| *LOMBARDIA* | *24,5* | *50,5* |

Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISPRA

L'indicatore di costo mostra un valore superiore (23,7 €/ab e 58,6 €/t) alla media del campione di *benchmark* (21,2 €/ab e 44,9 €/t). Il valore, espresso in termini pro capite, fatta eccezione appunto per il campione, risulta essere comunque inferiore a quello medio italiano, a quello del Nord e a quello regionale. Se l'indicatore di costo viene invece calcolato in rapporto ai quantitativi di rifiuto totale, questo si attesta per Nerviano su valori superiori a quelli fatti registrare nelle altre realtà del Paese.

[13] I costi operativi comuni si compongono di tre componenti di costo, a copertura delle seguenti attività:

- CARC - gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti;
- CGG - relativi sia al personale non direttamente impiegato nelle attività operative del servizio integrato di gestione dei RU, sia, in generale, la quota parte dei costi di struttura;
- CCD – costi comuni diversi tra cui i crediti inesigibili.

### I costi d'uso del capitale

La tabella seguente mostra il livello degli indicatori dei costi d'uso del capitale [14] nel Comune di Nerviano ed il confronto con i Comuni del campione, quelli lombardi, del Nord e del panorama nazionale.

**INDICATORI DI COSTO: COSTI D'USO DEL CAPITALE**

| Comune/Area | CK €/abitante | CK €/t di rifiuto totale |
|---|---|---|
| Nerviano | 9,6 | 23,7 |
| *Benchmark di riferimento* | *17,2* | *36,4* |
| *ITALIA* | *21,9* | *42,6* |
| *NORD* | *20,6* | *38,5* |
| *LOMBARDIA* | *15,7* | *32,4* |

Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISPRA

L'indicatore di costo, sia che venga espresso in termini pro capite, sia che venga calcolato in rapporto alla quantità di rifiuti, risulta essere per il Comune lombardo sempre inferiore a quello fatto registrare dalle altre realtà del Paese, compreso il *benchmark* di riferimento.

### Gli indicatori di ricavo (2024)

Nel caso dei proventi del servizio, ISPRA non fornisce un dato ufficiale. Tuttavia, una rilevazione dei ricavi è stata effettuata dal Laboratorio REF Ricerche[15], che, relativamente al 2022, ha registrato un dato medio dei proventi pari a 6,95 €/ab, corrispondenti a circa 12,46 €/t. Applicando tassi di inflazione dell'1,50% per il 2022 e del 2,50% per il 2023, risultano quindi al 2024 ricavi medi a livello italiano rispettivamente di 7,23€/ab e 12,96 €/t.

Rispetto a tale valore, il dato registrato nel Comune di Nerviano nel 2024 è sensibilmente superiore ed è pari a 26,37 €/t e 10,65 €/ab.

**RICAVI RIFERITI ALL'ANNO 2024**

| Comune | b(AR) | $b(1+\omega)AR_{SC}$ | RU (t) | Ricavi €/t | Popolazione | Ricavi €/abitante |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nerviano | 26.791 € | 154.095 € | 6.860 | 26,37 € | 16.982 | 10,65 € |

*Fonte: Elaborazione REF su PEF 2024-2025 e banche dati ISPRA*

Tale differenza si può spiegare in parte guardando al tasso di raccolta differenziata del Comune di Nerviano pari a 81,2% nel 2024, a fronte di un tasso medio nazionale che nel 2024 era inferiore di oltre 13,5 punti percentuali. Un tasso più elevato di differenziazione dei rifiuti raccolti comporta un maggiore avvio a riciclo dei rifiuti in termini di volumi, e dunque una maggiore valorizzazione dei materiali. Parimenti, a determinare il livello dei proventi è anche la qualità dei rifiuti raccolti, che incide sui corrispettivi versati dai sistemi di *compliance* alla responsabilità estesa del produttore e sui proventi ottenuti avviando i rifiuti a riciclo presso gli operatori attivi sul mercato.

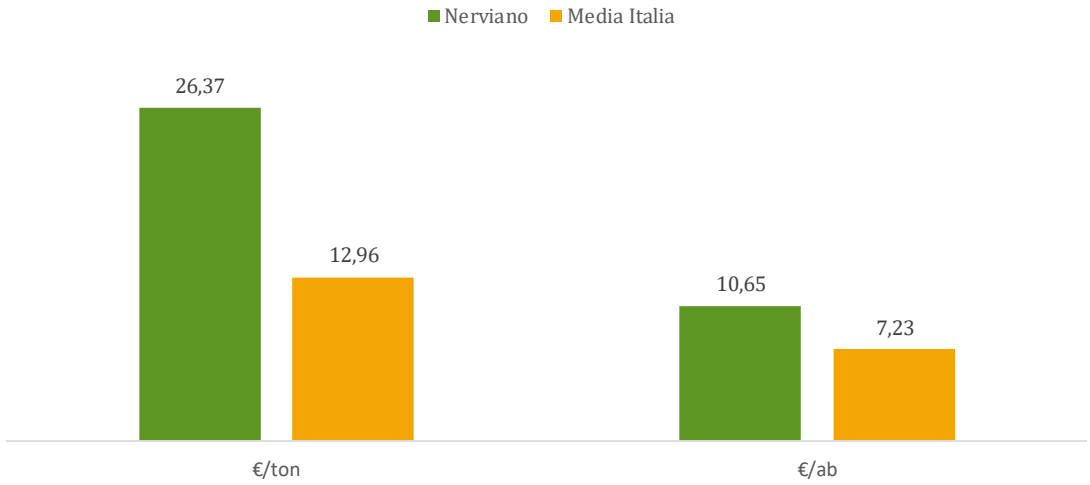
---

[14] I costi d'uso del capitale si compongono di quattro componenti di costo:
- Amm - a copertura degli ammortamenti delle immobilizzazioni del gestore;
- Acc - a copertura degli accantonamenti;
- R – a remunerazione del capitale investito netto;
- RLIC – a remunerazione delle immobilizzazioni in corso.

[15] Per un approfondimento si rimanda al Position Paper n. 247: "MTR-2: un bilancio e le prospettive per il biennio 2024-2025", Laboratorio REF Ricerche, luglio 2023.

**RICAVI DEL SERVIZIO**

€/tonnellata, €/abitante




Fonte: Elaborazione REF su banche dati ISPRA

## Benchmarking delle tariffe

Nel Comune di Nerviano è applicato il tributo TARI.

### Esperienza della gestione precedente: le tariffe all'utenza (2024)

Di seguito si analizzano i tributi applicati all'utenza nel 2024, al fine di disporre di un quadro dettagliato della spesa per il servizio sostenuta da alcuni profili tipo di utenza, domestica e non domestica.

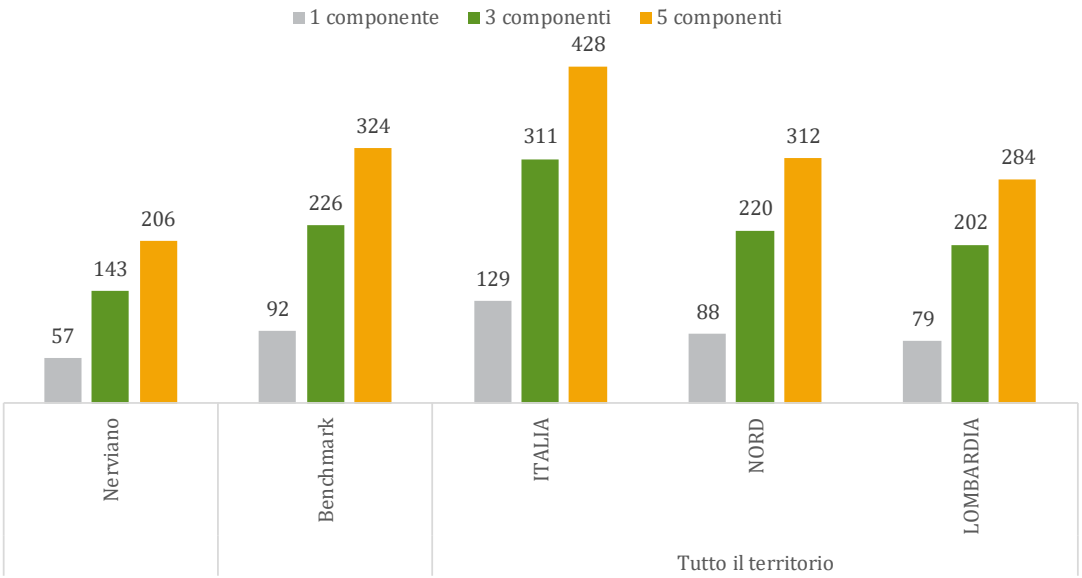
I tributi applicati riferiti all'anno 2024 sono inoltre confrontati con quelli applicati nei Comuni del campione di *benchmark*, con quelli medi della Lombardia, del Nord Italia e con il valore medio nazionale.

### Le utenze domestiche

Le tariffe applicate nel Comune di Nerviano risultano complessivamente inferiori a quelle riferite al campione di *benchmark* ed anche a quelli del Nord Italia e del panorama nazionale (valore mediano) per i tre profili di utenza domestica analizzata ovvero per una famiglia monocomponente residente in un'abitazione di 50 mq, con 3 componenti in 108 mq e con 5 componenti in 120 mq. Discorso analogo anche rispetto alla mediana delle tariffe applicate in Lombardia.

**LA TARIFFA MEDIANA PER LE UTENZE DOMESTICHE**

€/famiglia, anno 2024



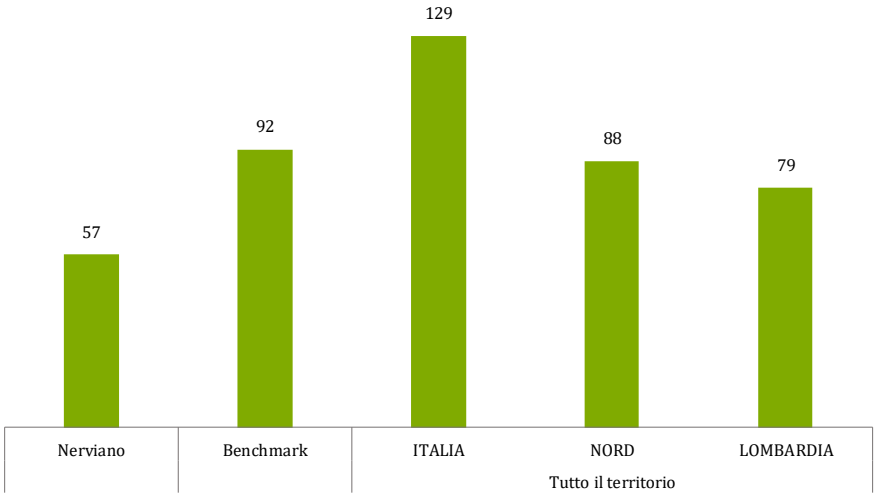

*Superfici: 1 componente: 50 mq, 3 componenti: 108 mq e 5 componenti: 120 mq*

Fonte: Elaborazioni REF

Per le famiglie monocomponenti il tributo è pari a 57 €/utenza, valore inferiore al campione di *benchmark*, ai tributi applicati in Lombardia, nel Nord Italia e nel panorama nazionale.

**LA TARIFFA MEDIANA PER LE UTENZE DOMESTICHE DA 1 COMPONENTE**

Superficie 50 mq, €/famiglia

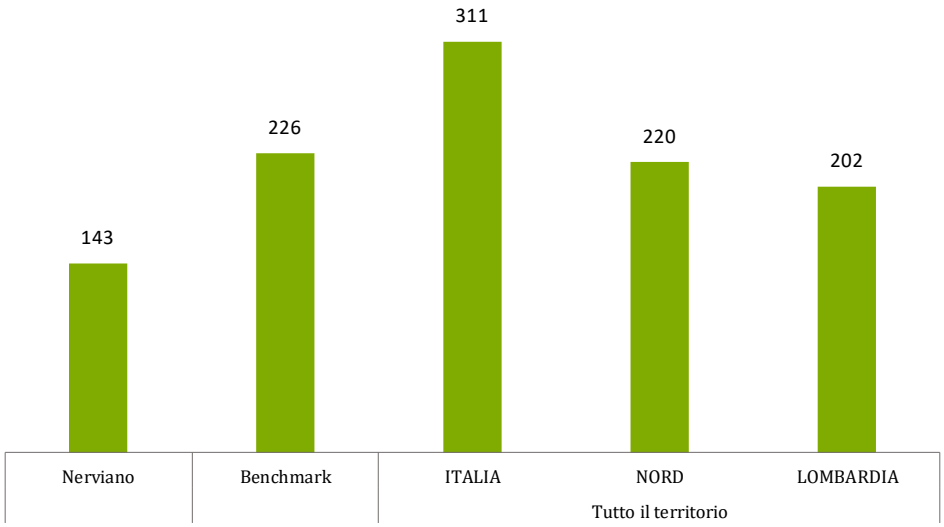



Fonte: Elaborazioni REF

Il tributo sostenuto dalle utenze domestiche composte da nuclei familiari con tre componenti nel Comune di Nerviano è pari a 143 €/utenza. Tale valore è inferiore a quelli nazionali, regionali, a quelli riferiti al Nord Italia e al campione di *benchmark*.

**LA TARIFFA MEDIANA PER LE UTENZE DOMESTICHE DA 3 COMPONENTI**

Superficie 108 mq, €/famiglia

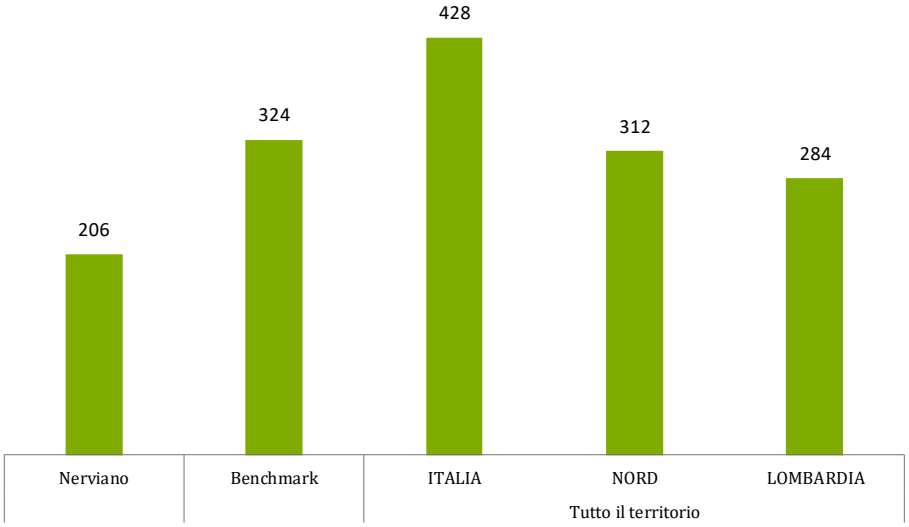



Fonte: Elaborazioni REF

Relativamente alle utenze domestiche con nuclei familiari di cinque componenti, la TARI è pari a 206 €/utenza. Anche in questo caso tale valore è inferiore a quelli nazionali, regionali, a quelli riferiti al Nord Italia e al campione di *benchmark*.

**LA TARIFFA MEDIANA PER LE UTENZE DOMESTICHE DA 5 COMPONENTI**

Superficie 120 mq, €/famiglia




Fonte: Elaborazioni REF

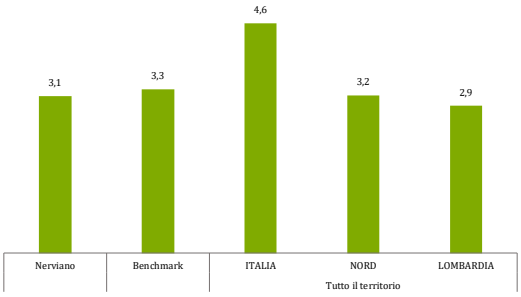
## Le utenze non domestiche

Relativamente alle utenze non domestiche, sono stati simulati i tributi applicati relativi a sei profili tipo di diverse categorie, stimando per ciascuna di esse una superficie tassabile.

Per le diverse categorie analizzate si osservano tributi per il Comune di Nerviano sistematicamente più elevati (o pari) rispetto a quelli regionali, ma più contenuti di quelli nazionali. Rispetto al benchmark e al Nord invece le relatività cambiano a seconda del profilo di utenza non domestica considerato.

**LA TARIFFA MEDIANA PER GLI ALBERGHI SENZA RISORANTE**

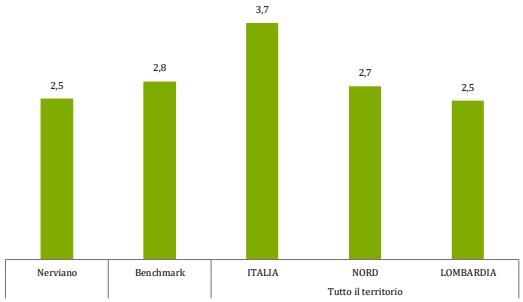
Superficie 250 mq, €/mq




Fonte: Elaborazioni REF

**LA TARIFFA MEDIANA PER LE ATTIVITÀ ARTIGIANALI DI PRODUZIONE DI BENI SPECIFICI**

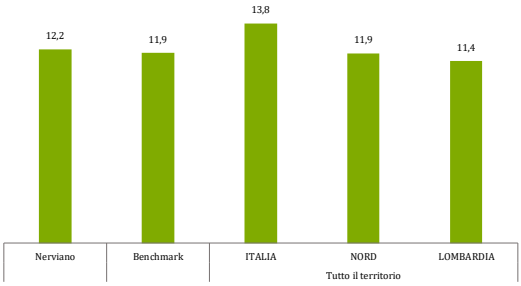
Superficie 70 mq, €/mq




Fonte: Elaborazioni REF

**LA TARIFFA MEDIANA PER I BAR**

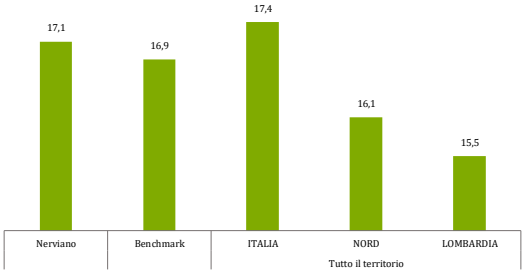
Superficie 80 mq, €/mq




Fonte: Elaborazioni REF

**LA TARIFFA MEDIANA PER I RISTORANTI**

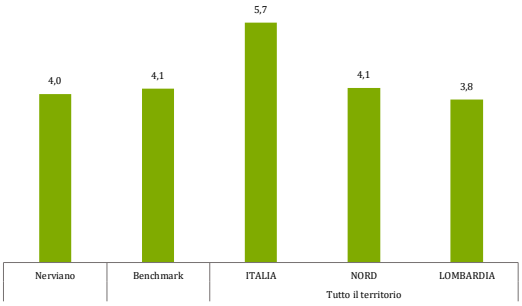
Superficie 100 mq, €/mq




Fonte: Elaborazioni REF

**LA TARIFFA MEDIANA PER GLI UFFICI**

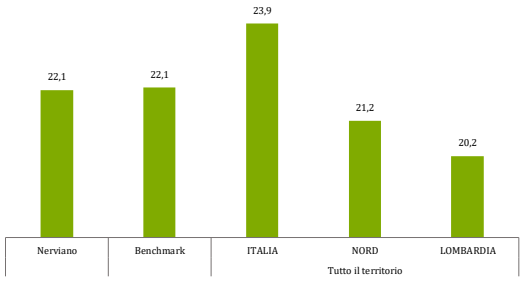
Superficie 50 mq, €/mq




Fonte: Elaborazioni REF

**LA TARIFFA MEDIANA PER I NEGOZI DI ORTOFRUTTA**

Superficie 60 mq, €/mq




Fonte: Elaborazioni REF

## SEZIONE D.4 – ANALISI E MOTIVAZIONI DELLA DURATA DEL CONTRATTO DI SERVIZIO

L'affidamento *in house* del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ad ALA da parte del Comune di Nerviano è previsto fino al 30/06/2039, per una durata di contratto pari a 13 anni.

In conformità all'art. 19, comma 1 del D.Lgs. 201/2022, l'Amministrazione comunale ha verificato e valutato la legittimità della durata dell'affidamento, in funzione della prestazione richiesta e tenuto conto dell'entità e della durata degli investimenti proposti dall'affidatario e del necessario periodo di ammortamento degli stessi.

Infatti, l'arco temporale dell'affidamento permette di ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio in termini di: (i) proiezione dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, (ii) assetto economico-patrimoniale della società, dimensione del capitale proprio investito e ammontare dell'indebitamento, (iii) livello di remunerazione del capitale investito riconosciuto nel contratto di servizio.

Tutto ciò considerato, si ritiene, pertanto, che il periodo di durata dell'affidamento sia congruo e in linea con la durata degli investimenti proposti da ALA.

Infine, la durata dell'affidamento risulta altresì coerente con il tempo necessario per il raggiungimento degli obiettivi finali previamente descritti, in termini di aggregazione del servizio e di economie di scala, che il presente affidamento persegue.

# SEZIONE E – STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ

## SEZIONE E.1 – PIANO ECONOMICO FINANZIARIO

ALA ha allegato al Progetto Tecnico Economico il Piano Economico Finanziario di Affidamento (PEFA), il quale è stato strutturato secondo quanto previsto dal metodo tariffario vigente, tenendo conto di un *lag* regolatorio di due annualità: i costi del primo anno di affidamento (2026) del servizio sono riscontabili nell'anno *a+2* del PEFA, ovvero il 2028. Tale annualità è stata pertanto comparata con il PEF MTR-2 2025 di ultima approvazione al fine di valutare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del nuovo affidamento. Al fine di comparare grandezze omogenee al risultato del PEF MTR-2 2025 è stata sottratta la componente relativa all'IVA indetraibile di ciascun Comune.

Dal PEFA risulta che il costo complessivo del nuovo affidamento per il primo anno di servizio è pari a € 1.816.021[16].

Confrontando i valori sopra indicati, con le entrate tariffarie risultanti dal PEFA 2025 al netto della componete relativa all'IVA indetraibile, si può osservare come i costi a carico del cittadino risultino di poco variati nonostante la continua crescita dei fattori della produzione (costo manodopera e costi diretti consumo), non sussistendo in effetti incisivi incrementi di costo.

La gestione sovracomunale proposta da ALA permette infatti di contenere l'incremento dei costi, necessari per sostenere gli investimenti tecnologici per l'implementazione di un servizio basato sulla tariffa puntuale ed innovativo grazie alle economie di scala che intervengono in una gestione di bacino.

## SEZIONE E.2 - MONITORAGGIO

Ai sensi dell'articolo 28 del D.Lgs. n. 201/2022, gli enti locali esercitano il controllo sulla gestione dei servizi pubblici locali affidati e predispongono un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni contrattuali.

A tal fine, coerentemente con lo schema tipo di contratto di servizio predisposto da ARERA (385/2023/R/rif), il Comune ha previsto un sistema di controlli sulla gestione e connessi obblighi del gestore e correlate penali, al fine di garantire un efficace monitoraggio sulla gestione del servizio pubblico locale di igiene urbana e ambientale affidato ad ALA

L'articolo 15 dello schema di contratto ha tipizzato una serie di obblighi in capo al gestore: per quanto rileva ai fini del monitoraggio, ALA dovrà trasmettere al Comune tutte le informazioni tecniche,

[16] Ta=TVa+TFa dopo distribuzione delta (∑Ta-∑Tmax), anno 2026

gestionali, economiche, patrimoniali e tariffarie riguardanti il servizio affidato e prestare la massima collaborazione rispetto alla organizzazione e attivazione dei sistemi di controllo integrativi.

Il Titolo V dello schema di contratto (artt. 16-18) prevede dunque la disciplina dei controlli, la quale è svolta in stretta collaborazione tra il gestore e il Comune. ALA infatti dovrà predisporre con cadenza annuale la relazione relativa all'assolvimento degli obblighi di servizio, segnalando in ogni caso, con tempestività, qualsiasi irregolarità e/o contravvenzione inerente alla corretta gestione dei rifiuti urbani e alla tutela dell'ambiente rilevata nell'esecuzione del servizio affidato. Il Comune, invece, è tenuto a predisporre annualmente il programma di controlli, potendo in ogni caso, se ritenuto necessario o opportuno, svolgere ulteriori attività di controllo e monitoraggio sulla regolarità delle prestazioni contrattuali.

Il rispetto degli obblighi contrattuali da parte di ALA, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità e la realizzazione degli investimenti, sono garantiti dalle disposizioni contrattuali aventi ad oggetto l'applicazione al gestore delle penali e la risoluzione del contratto di servizio per inadempimento.

In particolare, il Titolo VII dello schema di contratto prevede specifiche penali connesse al mancato raggiungimento da parte del gestore degli obblighi e degli standard di qualità previsti dal contratto e dal Progetto Tecnico Economico, coerenti con i criteri individuati da ARERA con la deliberazione 243/2012/E/com (come modificata dalla deliberazione 388/2017/E/com). Nei casi più gravi, quali le ipotesi di gravi o ripetute violazione degli obblighi contrattuali, delle disposizioni di legge e regolamentari o della Carta dei servizi, lo schema di contratto prevede altresì la possibilità di ricorrere alla sanzione contrattuale della risoluzione per inadempimento.

## SEZIONE F – CONCLUSIONI

La disciplina dettata dall'art. 14 del D.Lgs. n. 201/2022 ("*Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale*"), risulta centrale ai fini dell'affidamento del Servizio in quanto, oltre ad indicare le alternative perseguibili ai fini del suindicato affidamento, prescrive anche una serie di elementi che l'ente affidante deve necessariamente tenere in adeguata considerazione, oltre a degli adempimenti preventivi rispetto all'affidamento, inclusa la relazione illustrativa contenente la valutazione degli elementi suddetti, quale è la presente. Particolarmente importante è la previsione di una necessaria proiezione dei costi, ricavi, investimenti e finanziamenti per tutta la durata dell'affidamento. Infatti, l'indicazione della proiezione consente sin da subito di avere un'idea sulla sostenibilità della gestione futura, permettendo all'ente di affidare o meno il servizio, in ragione anche della proiezione proposta.

Al fine di agevolare gli enti locali nella predisposizione della suindicata relazione illustrativa, ANAC, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ha predisposto uno Schema Tipo di tale relazione, indicando tutti gli elementi che l'amministrazione affidataria deve prendere in considerazione e valutare al fine di giungere ad una corretta e legittima scelta della modalità di affidamento dei servizi pubblici locali.

Come già evidenziato, la presente Relazione è stata predisposta sulla base di tale Schema Tipo e contiene una attenta ed esaustiva analisi e valutazione di tutti gli elementi previsti all'art. 14 del D.Lgs. n. 201/2022 e contenuti nello Schema Tipo, che motivano e legittimano la modalità di affidamento del Servizio scelta dal Comune di Nerviano.

Anche l'art. 7 del Dlgs n. 36/2023 (nuovo Codice dei Contratti Pubblici) assume rilievo in questo contesto disponendo che: *2. omissis……. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società*

*in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato. 3. L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.* 4. *La cooperazione tra stazioni appaltanti o enti concedenti volta al perseguimento di obiettivi di interesse comune non rientra nell'ambito di applicazione del codice quando concorrono tutte le seguenti condizioni: a) interviene esclusivamente tra due o più stazioni appaltanti o enti concedenti, anche con competenze diverse; b) garantisce la effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune, in un'ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra prestazioni; c) determina una convergenza sinergica su attività di interesse comune, pur nella eventuale diversità del fine perseguito da ciascuna amministrazione, purché l'accordo non tenda a realizzare la missione istituzionale di una sola delle amministrazioni aderenti; d) le stazioni appaltanti o gli enti concedenti partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione*."

L'istruttoria effettuata non richiede pertanto lo svolgimento di una gara a monte della scelta del modello di affidamento da adottare, bensì lo svolgimento di una verifica dei presupposti di sostenibilità economico-finanziaria della scelta effettuata facendo riferimento a contesti paragonabili e a dati concreti.

Sulla base delle analisi economiche effettuate, la soluzione della gestione "*in house providing*" risulta congrua e conveniente rispetto ai costi di riferimenti medi provinciali, ai costi standard e aderente alla nuova regolamentazione ARERA.

È stata al riguardo svolta un'analisi comparativa tra l'affidamento *in house* e le altre modalità previste dall'art. 14 D.Lgs. n. 201/2022, che ha confermato la congruità e la convenienza economico-finanziaria dell'affidamento ad ALA.

Alla luce delle analisi svolte, la valutazione complessiva del servizio oggetto di affidamento risulta positiva sotto il profilo economico, qualitativo e organizzativo, in coerenza con i principi di efficienza, efficacia ed economicità che devono orientare l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici locali.

In primo luogo, l'analisi comparativa condotta attraverso il benchmark evidenzia come **i livelli di costo del servizio** si collochino su valori inferiori rispetto a quelli rilevati nel campione di confronto. In particolare, sia l'indicatore di costo per tonnellata di rifiuto gestito (€/t), sia quello di costo per abitante servito (€/ab) risultano inferiori rispetto ai valori medi osservati nelle esperienze di mercato considerate.

Il benchmark è stato sviluppato sulla base di una selezione di realtà territoriali caratterizzate da condizioni strutturali e operative comparabili, individuate tenendo conto di variabili rilevanti ai fini della gestione del servizio quali le caratteristiche morfologiche del territorio, la densità abitativa, la configurazione urbanistica e le condizioni altimetriche. Tale impostazione metodologica consente di ritenere il confronto effettuato adeguato e rappresentativo, garantendo un ottimo livello di comparabilità tra i contesti analizzati e, conseguentemente, l'attendibilità delle valutazioni formulate in merito ai livelli di costo del servizio.

Gli esiti dell'analisi comparativa consentono pertanto di ritenere che il servizio venga erogato a condizioni economiche complessivamente favorevoli rispetto ai valori osservati nel mercato di riferimento. Sotto

questo profilo, i risultati del benchmark costituiscono un elemento significativo ai fini della valutazione della congruità economica del servizio, evidenziando come i costi sostenuti risultino coerenti rispetto a quelli rilevabili in contesti territoriali analoghi.

Sotto il **profilo qualitativo**, si evidenzia inoltre un significativo miglioramento degli standard di servizio, come attestato dal **previsto passaggio dal II al IV quadrante** nell'ambito del sistema di regolazione della qualità definito da ARERA ed anche dall' **introduzione in corso di affidamento della tariffa corrispettiva puntuale**. Tale evoluzione rappresenta un fattore rilevante del rafforzamento dei livelli prestazionali del servizio e testimonia un miglioramento sia degli aspetti tecnici e operativi sia dei profili di qualità contrattuale e di relazione con l'utenza.

Parallelamente, il percorso di evoluzione del servizio ha comportato l'**introduzione di diversi interventi di miglioramento sotto il profilo organizzativo e operativo**, con effetti positivi in termini di efficienza gestionale, capacità di presidio delle attività e qualità complessiva delle prestazioni rese agli utenti. Tali interventi si inseriscono in un più ampio processo di trasformazione del servizio volto al progressivo miglioramento delle performance e all'adeguamento agli standard regolatori di settore.

Nel loro complesso, gli elementi sopra richiamati – con particolare riferimento ai risultati dell'analisi comparativa dei costi, al miglioramento dei livelli di qualità del servizio, all'introduzione della tariffazione puntuale e agli interventi di trasformazione organizzativa e operativa realizzati – consentono di formulare una **valutazione complessivamente favorevole in merito alla scelta gestionale adottata.**

Alla luce di quanto sopra esposto, la soluzione gestionale considerata appare coerente con gli obiettivi di buon andamento dell'azione amministrativa, di sostenibilità economica della gestione e di tutela dell'interesse degli utenti che informano la disciplina dei servizi pubblici locali. **Gli esiti dell'istruttoria svolta consentono pertanto di ritenere soddisfatte le condizioni di efficienza, efficacia ed economicità richieste dalla normativa di riferimento, nonché di confermare la complessiva congruità economica e adeguatezza qualitativa del servizio**.

Altro elemento che è stato adeguatamente preso in considerazione e verificato è l' **effettivo esercizio da parte del Comune di un controllo sulla società affidataria analogo a quello esercitabile sui servizi erogati direttamente**. Sul punto, le disposizioni dello Statuto e del Patto Parasociale di ALA e i meccanismi di controllo previsti dal "Regolamento per il funzionamento del comitato di indirizzo strategico – controllo analogo" e dallo Statuto di CAP Holding, consentono a tutti i Comuni soci di CAP Holding di esercitare il controllo analogo sulle società partecipate, inclusa ALA. Inoltre, le specifiche funzioni attribuite al Comitato di Indirizzo Strategico di CAP Holding, rendono effettivo e verificabile detto controllo analogo.

Ulteriore profilo tenuto in considerazione nel corso dell'analisi comparativa tra l'affidamento *in house* e le altre modalità previste dall'art. 14 D.Lgs. n. 201/2022, è stato la possibilità, attraverso la modalità di affidamento prescelta, di contribuire alla realizzazione di un processo aggregativo societario di vasta area avente dimensioni sovracomunali, per garantire lo svolgimento del Servizio in modo sempre più efficiente, consentendo incrementi graduali e progressivi dello stesso, in linea con lo sviluppo e la tendenza dell'attuale impianto normativo e regolatorio in questo settore.

Nella scelta dell'amministrazione comunale sulla modalità di affidamento del Servizio assume, dunque, particolare rilevanza la consapevolezza del contesto attuale del settore in esame, in costante evoluzione, e della necessità di affidare il servizio secondo modalità, quale è *l'in house providing*, che garantiscano all'amministrazione comunale un puntuale e continuo esercizio del controllo analogo e la flessibilità contrattuale che consenta di adeguarsi ad un contesto in evoluzione.

Quello che si consegue con l'affidamento *in house providing* supera, infatti, il ruolo di mero fornitore del servizio per introdurre un modello gestionale fondato sulla integrazione costante e ricercata tra attività di programmazione e attività di gestione al fine di evolvere il servizio verso standard qualitativi sempre migliori e renderlo conforme alla normativa ARERA, in costante e rapida evoluzione.

Lo strumento dell'affidamento *in house* individuato consente, inoltre, il raggiungimento degli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente, accessibilità, fruibilità ed economicità del Servizio, come ampiamente evidenziato nei vari paragrafai che compongono la presente Relazione.

Per i motivi sopra esposti si ritiene, pertanto, che la soluzione più idonea a garantire la maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa per i servizi di igiene ambientale per il Comune di Nerviano si configuri nell'affidamento "*in house providing*" ad Aemme Linea Ambiente S.r.l. della gestione di tali servizi.

Si può quindi concludere che la scelta dell'affidamento *in house* risulti rispettosa dei principi posti alla base dell'esercizio della funzione amministrativa, volti al perseguimento dell'interesse pubblico alla corretta e adeguata gestione del servizio di igiene ambientale, tenuto conto delle peculiari caratteristiche del territorio e delle correlate esigenze. Conseguentemente, la scelta della gestione dei servizi di igiene ambientale facendo ricorso alla modalità dell'*in house providing* a Aemme Linea Ambiente s.r.l. può considerarsi, nel caso di specie e sotto il profilo dell'opportunità, la migliore attualmente perseguibile.