

# **CITTÀ DI SARONNO**

## **REDAZIONE ATTI GARA D'APPALTO SERVIZI RACCOLTA RIFIUTI E IGIENE URBANA**

-

## **RELAZIONE DI VALUTAZIONE DELLA SUDDIVISIONE IN LOTTI**

**Aprile 2025**

*Con il supporto di:*

**oikosprogetti**

P.zza G. Grandi 22, 20135 MILANO

[www.oikos-progetti.it](http://www.oikos-progetti.it)

**CITTÀ DI SARONNO****INDICE**

<b>1</b>	<b>PREMESSA .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>PERIMETRO DELL’AFFIDAMENTO .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI E REGOLATORI.....</b>	<b>4</b>
3.1	Riferimenti normativi in materia di appalti pubblici .....	4
3.2	Specifici riferimenti normativi in materia di affidamento del servizio rifiuti .....	5
3.3	indicazioni derivanti dalla regolazione di settore (ARERA) .....	6
3.4	Altri riferimenti di interesse .....	9
<b>4</b>	<b>VALUTAZIONI IN MERITO ALLA SUDDIVISIONE IN LOTTI TERRITORIALI O INTEGRAZIONE ORIZZONTALE.....</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>VALUTAZIONI IN MERITO ALLA SUDDIVISIONE IN LOTTI FUNZIONALI O INTEGRAZIONE VERTICALE.....</b>	<b>12</b>
<b>6</b>	<b>VALUTAZIONI IN MERITO ALLE DISPONIBILITÀ DI IMPIANTI A MERCATO.....</b>	<b>14</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAZIONI DI SINTESI .....</b>	<b>21</b>

**CITTÀ DI SARONNO****1 PREMESSA**

La presente relazione è stata redatta dall'Amministrazione Comunale con il supporto della società incaricata OIKOS Progetti srl al fine di valutare l'opportunità o meno di prevedere una suddivisione in lotti del previsto affidamento del servizio di raccolta rifiuti, igiene urbana e gestione in genere dei rifiuti urbani nel contesto del territorio del Comune di Saronno.

**2 PERIMETRO DELL'AFFIDAMENTO**

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

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

1. la raccolta domiciliare dei rifiuti urbani non differenziati e delle frazioni differenziate;
2. le raccolte differenziate a contenitori e altre raccolte;
3. la gestione del centro di raccolta comunale di via Milano 26, in Saronno;
4. l'effettuazione del servizio di pulizia meccanizzata e/o manuale di strade e aree pubbliche o a uso pubblico;
5. il servizio di raccolta rifiuti e pulizia per le aree a mercato e per manifestazioni o iniziative;
6. l'effettuazione di altri servizi funzionali al mantenimento del decoro urbano e all'igiene urbana, quali diserbo, rimozione abbandoni, pulizia portici, lavaggio strade e marciapiedi e punti sensibili, spurgo pozzetti, pulizia dell'alveo del torrente Lura;
7. la messa in sicurezza, raccolta, trasporto e smaltimento amianto (limitatamente a quanto previsto nel CSA);
8. il servizio di raccolta di rifiuti cimiteriali;
9. il servizio di sgombero neve e prevenzione gelate e di reperibilità per eventi calamitosi;
10. il trasporto a destino di tutti i rifiuti urbani o comunque derivanti dai servizi affidati;
11. l'avvio a trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti raccolti nell'ambito dei servizi affidati o comunque derivanti dai suddetti servizi;
12. la fornitura e consegna dei sacchi e contenitori per la corretta raccolta differenziata alle utenze domestiche e non domestiche e dei contenitori e attrezzature da installarsi presso il Centro Raccolta comunale e ulteriori forniture (come meglio dettagliato nel CSA e suoi allegati);
13. l'attività di informazione, comunicazione e sensibilizzazione verso gli utenti e la comunità, secondo quanto previsto nel CSA e nelle forme dallo stesso specificate;
14. la promozione e lo sviluppo di azioni orientate alla prevenzione e riduzione dei rifiuti, secondo quanto previsto nel CSA e nelle forme dallo stesso specificate, inclusa realizzazione del Centro del Riuso;
15. gli eventuali altri servizi accessori/opzionali a domanda, come specificati nel CSA.

Detti servizi vengono espletati sull'intero territorio del comune di Saronno, come ulteriormente specificato nel CSA e nei suoi allegati.

**CITTÀ DI SARONNO****3 RIFERIMENTI NORMATIVI E REGOLATORI****3.1 Riferimenti normativi in materia di appalti pubblici**

La Direttiva 2014/24/UE, nel considerando n. 78, prevede che *“per rafforzare la concorrenza, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero in particolare essere incoraggiate a suddividere in lotti i grandi appalti. Tale suddivisione potrebbe essere effettuata su base quantitativa, ... o su base qualitativa ...*

*L'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe avere il dovere di esaminare se sia appropriato suddividere gli appalti in lotti mantenendo la facoltà di decidere autonomamente sulla base di qualsiasi motivo ritenga rilevante, senza essere soggetta a supervisione amministrativa o giudiziaria. Se l'amministrazione aggiudicatrice decide che non è appropriato suddividere l'appalto in lotti, la relazione individuale o i documenti di gara dovrebbero contenere un'indicazione dei principali motivi della scelta dell'amministrazione aggiudicatrice. Tali motivi potrebbero, per esempio, consistere nel fatto che l'amministrazione aggiudicatrice ritiene che tale suddivisione possa rischiare di limitare la concorrenza o di rendere l'esecuzione dell'appalto eccessivamente difficile dal punto di vista tecnico o troppo costosa, ovvero che l'esigenza di coordinare i diversi operatori economici per i lotti possa rischiare seriamente di pregiudicare la corretta esecuzione dell'appalto.*

*Gli Stati membri dovrebbero mantenere la facoltà di andare oltre nei loro sforzi intesi a facilitare la partecipazione delle PMI al mercato degli appalti pubblici estendendo agli appalti di entità minore la portata dell'obbligo di esaminare se sia appropriato suddividere gli appalti in lotti per appalti di entità minore, obbligando le amministrazioni aggiudicatrici a fornire una motivazione della decisione di non suddividere in lotti o rendendo la suddivisione in lotti obbligatoria in determinate condizioni”.*

L'art. 46 della Direttiva, rubricato *“Suddivisione degli appalti in lotti”*, al paragrafo 1, prevede che *“Le amministrazioni aggiudicatrici possono decidere di aggiudicare un appalto sotto forma di lotti separati e possono determinare le dimensioni e l'oggetto di tali lotti.*

*Tranne che per gli appalti la cui suddivisione sia stata resa obbligatoria a norma del paragrafo 4 del presente articolo, le amministrazioni aggiudicatrici indicano i motivi principali della loro decisione di non suddividere in lotti; tali motivi sono riportati nei documenti di gara o nella relazione unica di cui all'articolo 84”.*

Nel diritto interno, viene in rilievo anzitutto l'art. 3 del D.Lgs. 36/2023, rubricato *“Principio dell'accesso al mercato”*, il quale prevede che *“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità”.*

Viene in rilievo anche l'art. 10 sul principio di massima partecipazione, il quale afferma *“l'interesse pubblico al più ampio numero di potenziali concorrenti”.*

Costituisce applicazione di tali principi l'art. 58, rubricato *“Suddivisione in lotti”*, il quale, nei primi tre commi, prevede quanto segue:

*“1. Per garantire la effettiva partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese, anche di prossimità, gli appalti sono suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture.*

*2. Nel bando o nell'avviso di indizione della gara le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti tenendo conto dei principi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo*

**CITTÀ DI SARONNO**

*valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese.*

*3. Nel medesimo atto le stazioni appaltanti indicano i criteri di natura qualitativa o quantitativa concretamente seguiti nella suddivisione in lotti, avuto riguardo ai parametri indicati al comma 2. È in ogni caso vietato l'artificioso accorpamento dei lotti”.*

*Nell'allegato I.1, contenente le “Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti”, all'art. 3, sono poi riportate le seguenti definizioni:*

*“s) «lotto funzionale», uno specifico oggetto di appalto o concessione da aggiudicare anche con separata e autonoma procedura, ovvero parti di un lavoro o servizio generale la cui progettazione e realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti;*

*«lotto prestazionale», uno specifico oggetto di appalto o concessione da aggiudicare anche con separata e autonoma procedura, definito su base qualitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni presenti o in conformità alle diverse fasi successive del progetto;*

*«lotto quantitativo», uno specifico oggetto di appalto o concessione da aggiudicare anche con separata e autonoma procedura, definito su base meramente quantitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni presenti o in conformità alle diverse fasi successive del progetto adeguato alla capacità economico-finanziaria delle medie e piccole imprese, purché inserito in una programmazione idonea a garantire la realizzazione di opere funzionalmente autonome”.*

### **3.2 Specifici riferimenti normativi in materia di affidamento del servizio rifiuti**

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

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

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

*...*

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

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

**CITTÀ DI SARONNO**

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

...

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

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

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

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

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

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

### **3.3 indicazioni derivanti dalla regolazione di settore (ARERA)**

La Legge 205/2107 (legge di stabilità 2018) ha istituito l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente — ARERA che sostituisce assorbendola, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

Con questo provvedimento, sono state attribuite ad ARERA competenze di regolazione e controllo sul ciclo dei rifiuti urbani. In tal modo il legislatore ha voluto garantire per il ciclo integrato dei rifiuti un assetto regolatorio centralizzato, imperniato sulla presenza di un'amministrazione tecnica indipendente, con consolidata esperienza in altri settori.

Rimangono ferme le altre funzioni in materia di energia e servizio idrico già attribuite all'Ente, che rappresenta un organismo indipendente già istituito con la L. 481/1995, con il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l'attività di regolazione e di controllo.

Lo scopo della implementazione in capo alla suddetta Authority anche di compiti in materia di rifiuti è quello di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti urbani, anche differenziati, garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli

**CITTÀ DI SARONNO**

obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli Enti locali interessati dalle stesse procedure.

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

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

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

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

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

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

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

- a) la gestione ed erogazione del servizio, che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;*
- b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l’avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all’interno dell’ATO.*

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

...

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

***L’integrazione verticale e industriale del servizio è infatti nella view di ARERA il modello di riferimento in grado di assicurare la chiusura dei divari impiantistici, come del resto la stessa ARERA aveva avuto modo di manifestare sin dal primo DCO 351/2019/R/rif, nell’ambito del primo***



**CITTÀ DI SARONNO**

*metodo tariffario rifiuti (MTR). Un disegno regolatorio che trova negli orientamenti per il secondo periodo regolatorio un completamento, giungendo pienamente ad abbracciare forme di regolazione asimmetrica, coerenti con i diversi assetti organizzativi del servizio, differenti scelte di pianificazione e conseguenti assetti mercato.”*

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

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

- compostaggio/digestione anaerobica;
- incenerimento con recupero di energia;
- discarica/incenerimento senza recupero di energia;

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

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

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

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

Il PNGR prevede in particolare, al riguardo, che:

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

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

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

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



**CITTÀ DI SARONNO**

*“Considerato quindi che:*

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

*...*

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

*...*

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

### **3.4 Altri riferimenti di interesse**

Si riportano, in forma di mera elencazione, i seguenti ulteriori principali riferimenti documentali che sono stati oggetto di esame e valutazione nell'ambito della predisposizione della presente relazione:

- AGCM “Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani”, 2016;
- Delibera ANAC n. 123 del 13 marzo 2024 di parere di precontenzioso;
- Delibera ANAC n. 390 del 6 settembre 2023 di parere di precontenzioso;
- Sentenza del TAR di Brescia n. 140/2025 del 18/2/2025;
- Sentenza del Consiglio di Stato n. 7399/2024 del 4/9/2024;
- Sentenza del TAR Lombardia n. 2329/2023 del 16/10/2023.

## **4 VALUTAZIONI IN MERITO ALLA SUDDIVISIONE IN LOTTI TERRITORIALI O INTEGRAZIONE ORIZZONTALE**

Con riferimento all'eventuale suddivisione in lotti del territorio servito, si ritiene che le motivazioni di seguito esposte esplicitino e rappresentino in modo solido la necessità di dover in realtà prevedere una **integrazione orizzontale**, con quindi un **unico lotto territoriale** di affidamento (coincidente con i confini del comune di Saronno).

### **⇒ Economie di scala**

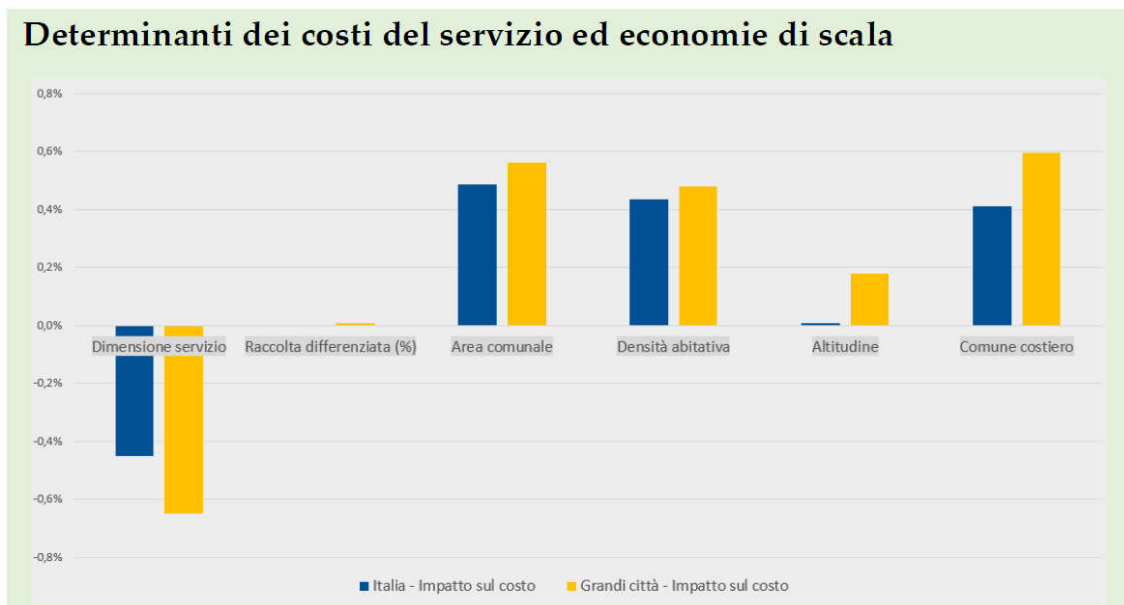
Il lotto unico consente di realizzare economie di scala.

Sottolineando come tale dato sia acclarato nella letteratura di settore, si consideri al riguardo quanto riportato da CONAI nel documento *“Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio - Relazione generale consuntiva 2022”*:

*“L'analisi condotta per CONAI dall'Università Bicocca fa emergere come all'aumentare dell'1% della dimensione del servizio - inteso come quantità di rifiuti gestiti - il costo medio decresce dello 0,5% a livello italiano; tale decrescita del costo si accentua se si restringe il campione di riferimento alle principali città italiane che pertanto aggiungono un ulteriore elemento comparativo condividendo più caratteristiche economico-sociali nonché morfologiche rispetto a Comuni di dimensioni decisamente inferiori. Infatti, nelle grandi aree urbane all'aumentare dell'1% della dimensione il costo del servizio di igiene urbana decresce dello 0,62%, con possibili benefici anche*

**CITTÀ DI SARONNO**

per la collettività dati dai potenziali risparmi sul costo di gestione del servizio e dunque sulla TARI. La figura seguente riassume graficamente quanto sopra esposto:



Le economie di scala, conseguibili con una gestione unitaria, quali per esempio la centralizzazione dei servizi logistici, l'unitarietà dei sistemi di management e controllo, garantiscono un evidente risparmio sul costo di gestione del servizio e dunque anche sulla TARI pagata dai cittadini.

La suddivisione in lotti implica, al contrario, diseconomie di scala dovute all'incremento dei fattori impiegati nella produzione del servizio, alla decentralizzazione dei servizi logistici (es. staff di supporto) e alla molteplicità dei sistemi di controllo impiegati.

È pertanto evidente come, in caso di suddivisione in lotti, l'eventuale sconto di gara legato alla presunta maggiore concorrenza debba essere necessariamente confrontato con i costi legati alle diseconomie nelle dinamiche economico-gestionali.

### ⇒ **Complessità gestionale per l'Amministrazione Comunale**

La gestione di una gara su più lotti implica un maggiore impegno rispetto ad una gara a lotto unico e tempi più dilatati. Basti pensare, come minimo, alla puntuale definizione dei confini territoriali e alla conseguente definizione di sottoinsiemi di informazioni da rendere coerenti e disponibili ai concorrenti.

Le maggiori complessità, tuttavia, non riguardano solo tale aspetto.

In caso di lotto unico, la presenza di un unico gestore facilita i rapporti con l'Amministrazione Comunale e l'utenza, garantendo all'Amministrazione comunale e ai cittadini un interlocutore unico con una visione globale e completa delle problematiche da gestire e quindi con una capacità e conoscenza del territorio tali da fornire immediati riscontri alle criticità medesime, alle segnalazioni e alle esigenze della cittadinanza.

Al contrario, in caso di suddivisione in lotti, i rapporti con l'Amministrazione potrebbero essere più complessi: l'Amministrazione, infatti, potrebbe trovarsi ad interloquire con numerosi operatori, con possibili ripercussioni negative in termini di efficacia di risposta alle eventuali problematiche segnalate dai cittadini.

A fronte di ciò, la pluralità di gestori pone l'esigenza da parte dell'Amministrazione Comunale di coordinare i diversi gestori, attività, quest'ultima, da cui potrebbero derivare oneri aggiuntivi in capo all'Amministrazione comunale.

**CITTÀ DI SARONNO**

Peraltro, la pluralità di gestori rende più difficoltoso il controllo sull'attività degli stessi, con possibili costi aggiuntivi anche in questo senso.

L'esistenza di più gestori potrebbe altresì generare problemi di tipo contabile per l'Amministrazione Comunale: aree diverse gestite da gestori distinti, con bilanci separati, avrebbero PEF con costi da ammettere a riconoscimento diversi che si rifletterebbero, per costruzione della metodologia tariffaria, in strutture dei corrispettivi differenti fra loro.

Infine, la molteplicità di gestori pone la necessità di individuare i confini di responsabilità fra i vari gestori, evitando aree di sovrapposizione o di scopertura. Sotto tale aspetto, è evidente come la presenza di più gestori aumenti di rischio di controversie fra gli stessi, con l'onere per l'Amministrazione Comunale di intervenire per dirimerle.

Tutto ciò va nella direzione di un maggior costo complessivo per l'Amministrazione Comunale e di una minor efficienza gestionale. Oltre a ciò, costituisce causa del rischio di riduzione della qualità dei servizi al cittadino e di peggioramento delle performance di raccolta differenziata.

⇒ **Omogeneità nei sistemi informativi e nella comunicazione funzionale al miglioramento degli standard qualitativi del servizio**

In caso di gestore unico, le infrastrutture ICT (information & communication technology) da quest'ultimo utilizzate permettono la trasmissione di una comunicazione uniforme ai cittadini necessaria ad orientarne il comportamento al raggiungimento degli obiettivi ambientali prefissati. In questi termini, la comunicazione uniforme si pone come strumentale al miglioramento degli standard qualitativi del servizio.

In caso di pluralità di lotti, la trasmissione di una comunicazione uniforme non è garantita. Ciascun gestore, infatti, potrebbe usare strutture ICT e modalità diverse da quelle impiegate dagli altri gestori, impedendo così la trasmissione di una comunicazione omogenea per l'insieme dei cittadini e, di conseguenza, il conseguimento degli obiettivi ambientali.

Si sottolinea al riguardo come, dal punto di vista qualitativo, la maggiore frequenza di un unico messaggio e di un'unica identità visiva dell'emittente favorisce la comprensione del contenuto che si vuole comunicare, oltre ad associare in modo chiaro l'emittente in relazione allo specifico servizio, determinando una maggiore efficacia in termini di memorabilità. Quest'ultimo aspetto è fondamentale per la costruzione di un brand, la cui unicità dipende dall'esperienza distinta e distinguibile che un utente/cittadino sperimenta nella fruizione del servizio. Pertanto la coesistenza di più operatori, in luogo di uno, creerebbe dispersione percettiva.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte sul tema della comunicazione, il gestore unico sarebbe in grado di garantire all'Amministrazione comunale, e ai cittadini, gli standard qualitativi richiesti per legge in materia di comunicazione, in quanto gli stessi potrebbero facilmente rapportarsi con un unico soggetto che detiene una visione globale e completa delle problematiche da gestire e tale da poter fornire immediati riscontri alle criticità, alle segnalazioni e alle esigenze della cittadinanza.

Le tematiche di cui sopra risultano aver acquisito valenza ancor più accentuata, negli ultimi anni, in concomitanza con l'entrata in vigore delle disposizioni di ARERA in materia di Qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (si veda in particolare la Deliberazione ARERA 18 gennaio 2022 n. 15/2022/R/RIF e allegato TQRIF).

⇒ **Livello di servizio offerto ai cittadini**

Il livello di servizio offerto ai cittadini si considera uguale in termini economico-qualitativi su tutto il territorio se le competenze, le attrezzature, le modalità e gli standard esecutivi sono svolti in maniera uniforme. Ciò implica necessariamente la presenza di un solo gestore.

**CITTÀ DI SARONNO**

In caso di pluralità di gestori, non è assicurata l'omogeneità del costo e della qualità del servizio reso ai cittadini. Ciascun gestore, infatti, svolge il servizio in funzione dell'offerta presentata in sede di gara, con la conseguenza che in caso di offerte diverse, il servizio offerto ai cittadini sarà differente in termini di costo e di qualità.

Ciò rappresenta un problema soprattutto ove la TARI pagata dai cittadini sia la stessa: in tal caso, infatti, si verifica una discriminazione fra i cittadini, obbligati a versare il medesimo importo a fronte di servizi con costi diversi, in palese violazione dei principi di universalità, eguaglianza ed equità.

Anche in questo caso, si richiamano le necessità derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al già citato TQRIF ARERA.

## **5 VALUTAZIONI IN MERITO ALLA SUDDIVISIONE IN LOTTI FUNZIONALI O INTEGRAZIONE VERTICALE**

Con riferimento all'eventuale suddivisione in lotti funzionali del servizio in oggetto, intesi quali riferiti a diversi segmenti di attività lungo la filiera della gestione dei rifiuti urbani, si ritiene che le motivazioni di seguito esposte esplicitino e rappresentino in modo solido l'opportunità, con riferimento allo specifico contesto del Comune di Saronno, di prevedere una **integrazione verticale**, con quindi un **unico lotto funzionale** di affidamento, che comprenda sia l'effettuazione operativa di tutti i servizi sul territorio (di raccolta, spazzamento e igiene urbana in genere) sia la titolarità del conferimento e gestione a destino dei rifiuti (attività di recupero o smaltimento, da effettuarsi direttamente a cura del Gestore affidatario o anche tramite soggetti terzi dallo stesso incaricati nel rispetto delle norme in materia).

### **⇒ Economie di scala**

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

### **⇒ Complessità gestionale per l'Amministrazione Comunale**

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

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

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

Non essendoci un capo commessa, il ruolo verrebbe immediatamente assunto dall'Amministrazione Comunale, che dovrebbe regolare ed ottimizzare le relazioni organizzative tra società private. Per fare un esempio pratico, qualsiasi modifica del servizio che implichi il supporto della logistica (es.: aumento delle frequenze di "svuotamento" del centro di raccolta per estendere l'orario di apertura) implicherebbe un accordo tra il gestore dei servizi di raccolta (che gestisce

**CITTÀ DI SARONNO**

anche il centro di raccolta) e il/i gestore/i degli impianti che smaltiscono i rifiuti raccolti. Accordo che andrebbe orchestrato dall'Amministrazione Comunale, contemperando gli interessi (talvolta contrapposti) dei due (o più) operatori coinvolti.

Tutto ciò va nella direzione di un maggior costo complessivo per l'Amministrazione Comunale inefficienza del servizio, peggioramento delle performance ambientali.

Si consideri in merito che attualmente il servizio d'igiene urbana del Comune di Saronno, organizzato in lotti funzionali plurimi, consta di n. 9 contratti:

- n.1 contratto principale di raccolta, trasporto, avvio a recupero/smaltimento di quota parte dei rifiuti gestiti nel Centro Raccolta Rifiuti e igiene del suolo;
- n. 4 contratti per il recupero/smaltimento di frazioni di rifiuto che comportano un costo (residuo, Forsu, ingombranti e terre di spazzamento);
- n. 4 contratti per la cessione di frazioni di rifiuti che comportano un introito (metallo, multileggero, carta/cartone, vetro).

Tale attività coinvolge operativamente le seguenti figure professionali come di seguito schematizzato:

<b>Personale interno per gestione appalti rifiuti - Categorie</b>	<b>Percentuale di operatività %</b>	<b>Costo medio annuo €/a</b>	<b>Costo medio periodo contrattuale (5 anni + 1 proroga) €</b>
1 D Elevata Qualificazione	10	4.000	24.000
1 D Tecnico	50	10.000	60.000
1 D Amministrativo	50	10.000	60.000
2 C Tecnici	30	13.000	78.000
<b>TOTALE</b>		<b>37.000</b>	<b>222.000</b>

**Si stima che il passaggio dall'attuale sistema gestionale dei lotti plurimi a quello dell'attuale unico lotto di progetto comporterebbe il dimezzamento della tempistica dedicata dagli operatori a tale attività e, pertanto, anche un corrispondente dimezzamento dei costi del personale come sopra stimato.**

⇒ **Pianificazione logistica per il gestore**

La pianificazione logistica del servizio complessivo (raccolta e conferimento agli impianti) permette un livello di ottimizzazione delle risorse che potrebbe essere non conseguibile in presenza di gestori separati. Gli interessi complessivi dell'appalto, in termini sia di qualità del servizio sia di costi, verrebbero gestiti, nel caso di lotti separati, da due o più soggetti differenti che potrebbero non avere gli stessi obiettivi. In caso di lotti separati, vi è pertanto il rischio di aumento dei costi legati alla perdita di ottimizzazione delle risorse.

Inoltre, in caso di separazione funzionale, il gestore del servizio di raccolta e trasporto si potrebbe vedere esposto a potenziali rischi di aggravii dei costi a proprio carico, laddove non abbia piena contezza degli effettivi impianti di destino, essendovi un'alea sulla loro effettiva localizzazione e distanza, tale da determinare possibili maggiori oneri.

La conseguente possibile mancata ottimizzazione delle distanze di trasporto potrebbe inoltre produrre esternalità ambientali negative, in ragione dei maggiori km eventualmente percorsi dai mezzi di trasporto (correlati consumi di carburante ed emissioni generate).

**CITTÀ DI SARONNO****⇒ Stabilità del corrispettivo contrattuale**

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

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

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

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

Questo in considerazione del bilancio economico tra costi e ricavi favorevole per i rifiuti differenziati rispetto al flusso dei rifiuti indifferenziati; si considerino a dimostrazione di ciò le previsioni del progetto a base di gara che vede:

- per il rifiuto indifferenziato, un costo complessivo di cessione pari a 449.880 euro/anno, pari a 137,0 euro/t;
- per il complesso dei flussi differenziati, un costo complessivo di cessione pari a 619.455 euro/anno, controbilanciato da ricavi complessivi di cessione pari a 608.629 euro/anno, corrispondenti a un costo complessivo netto di 10.826 euro, pari a 0,8 euro/t; per i flussi delle differenziate, si ha, sostanzialmente, nel loro complesso, pressoché un bilanciamento tra costi e ricavi da cessione.

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

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

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

**6 VALUTAZIONI IN MERITO ALLE DISPONIBILITÀ DI IMPIANTI A MERCATO**

Le considerazioni espone al punto precedente, inerenti la suddivisione in lotti funzionali o al contrario integrazione verticale dell'affidamento, laddove, come esposto, mettano in evidenza le



**CITTÀ DI SARONNO**

opportunità offerte dall'integrazione verticale, devono in realtà esser supportate da valutazioni inerenti l'effettiva disponibilità di impianti a mercato per le diverse frazioni del rifiuto gestite.

Questo al fine di verificare che la partecipazione alla gara non sia, forzatamente, ristretta a un numero limitato di soggetti che abbiano all'interno del loro perimetro di attività anche la titolarità di impianti di trattamento, recupero o smaltimento, ma possa risultare percorribile (la suddetta partecipazione) anche per operatori che di base vedano la propria attività centrata sull'effettuazione dei servizi di raccolta, spazzamento e igiene urbana in genere, non disponendo di impianti di propria titolarità.

Quanto sopra sottolineando che le specifiche della procedura di gara in esame non richiedono necessariamente che il Gestore sia titolare diretto di propri impianti, ma ammettono la possibilità che lo stesso si avvalga di impianti di terzi, debitamente contrattualizzati nel rispetto delle norme di legge; il Gestore aggiudicatario dei servizi potrà rispondere alla necessità di garantire il conferimento a destino dei rifiuti raccolti, ad impianti autorizzati, con modalità diverse, potendosi avere ad esempio:

- un Gestore affidatario dei servizi in possesso anche di relativa impiantistica;
- un raggruppamento temporaneo di imprese affidatarie dei servizi, con una delle imprese partecipanti al raggruppamento che sia titolare della relativa impiantistica;
- un Gestore affidatario dei servizi non in possesso di relativa impiantistica, ma in grado di assicurare il corretto conferimento a destino dei rifiuti, tramite contrattualizzazione dei relativi impianti di terzi.

Sottolineato che la regione Lombardia dispone in genere di un sistema impiantistico di trattamento rifiuti particolarmente sviluppato (si veda al riguardo quando desumibile nei rapporti annuali in materia predisposti da Ispra o da ARPA-Regione Lombardia) e che il mercato di valorizzazione dei rifiuti tende anche a travalicare i confini regionali, si ritiene opportuno porre particolare attenzione, nel contesto della presente analisi, alle due seguenti frazioni del rifiuto, potenzialmente caratterizzate, anche guardando all'assetto impiantistico nazionale, da maggiori criticità:

- il rifiuto indifferenziato residuo;
- la frazione organica da raccolta differenziata.

Non a caso trattasi delle due frazioni del rifiuto per le quali ARERA ha ritenuto di introdurre la citata regolazione tariffaria delle filiere impiantistiche, con i rimandi ai cosiddetti impianti integrati, minimi o altrimenti aggiuntivi.

Con riferimento quindi alle due suddette frazioni del rifiuto, si sottolinea innanzitutto, come già evidenziato, che la Regione Lombardia ha ritenuto di negare la possibile classificazione come impianti minimi, considerando che non ci si trovi in condizioni di mercato con rigidità strutturali.

A ulteriore verifica di quanto affermato dalla Regione Lombardia, si consideri la seguente sintetica trattazione delle disponibilità impiantistiche esistenti.

### **Impiantistica per il rifiuto indifferenziato residuo**

L'impiantistica dedicata al rifiuto indifferenziato residuo è soggetta alla regolazione di cui al PRGR, che all'art. 13 delle Norme Tecniche di Attuazione specifica quanto segue:

“...

1. Sono impianti di piano gli impianti autorizzati per il trattamento del R.U.R. (codice EER 200301), mediante operazioni di incenerimento (D10/R1), così come riportati nell'elenco di cui Appendice n. 2, che viene eventualmente aggiornato con decreto dirigenziale regionale.

**CITTÀ DI SARONNO**

2. *Gli impianti di piano sono quelli che assicurano l'autosufficienza per la gestione dei rifiuti urbani e dei decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani. Agli impianti di piano si applicano le priorità di trattamento di cui all'art. 17.*
3. *Nel periodo di vigenza del P.R.G.R. le eventuali istanze di riconversione o chiusura degli impianti di piano di cui al comma 1, dovranno essere preventivamente comunicate a Regione al fine di valutare che tale chiusura/riconversione non pregiudichi l'autosufficienza regionale nel trattamento del R.U.R. Regione si esprimerà entro 60 giorni dalla trasmissione della richiesta fatta salva la richiesta di documentazione integrativa."*

La citata Appendice 2 delle NTA riporta quindi i seguenti impianti:

**Appendice 2 delle NTA del PRGR – Impianti di Piano**

<b>Ragione sociale</b>	<b>Comune</b>	<b>Tipologia</b>
A2A Ambiente S.P.A.	Brescia (BS)	Inceneritore
NEUTALIA S.R.L.	Busto Arsizio (VA)	Inceneritore
ACSM-AGAM S.p.A.	Como (CO)	Inceneritore
AEM GESTIONI S.R.L.	Cremona (CR)	Inceneritore
REA DALMINE S.p.A.	Dalmine (BG)	Inceneritore
BRIANZA ENERGIA AMBIENTE S.P.A.	Desio (MB)	Inceneritore
A2A Ambiente s.p.a. (SILLA DUE)	Milano (MI)	Inceneritore
LOMELLINA ENERGIA	Parona (PV)	Inceneritore
PRIMA SRL	Trezzo sull'Adda (MI)	Inceneritore
SILEA SPA	Valmadrera (LC)	Inceneritore

Inoltre, per completezza di analisi in merito alla filiera impiantistica del rifiuto indifferenziato residuo, il PRGR indica la presenza di ulteriori impianti di trattamento del rifiuto in esame; in particolare 7 impianti di trattamento meccanico-biologico inclusivi di stabilizzazione del rifiuto e 3 impianti di sola selezione senza biostabilizzazione.

Al cap. 9.3 del PRGR, viene quindi così trattato il tema dell'individuazione dell'impiantistica di Piano:

*“Ai fini del soddisfacimento dell'autosufficienza per il trattamento del RUR, Regione Lombardia ritiene di definire gli impianti di incenerimento che concorrono a questo obiettivo, rendendoli parte di una rete regionale strutturata. Viene definito che tutti gli impianti di incenerimento attualmente autorizzati a trattare RUR (capitolo EER 200301) con operazioni di termovalorizzazione (D10/R1) assumono il ruolo di “Impianti di Piano”. Tali impianti sono elencati alla tabella ... (nota: trattasi della tabella esposta in appendice 2 delle NTA)...*

*Gli impianti di Trattamento Meccanico Biologico (TMB), in considerazione del non rilevante ruolo attribuito loro dalla pianificazione in una logica di ottimizzazione gestionale, non sono considerati “impianti di piano” ancorché destinatari di flussi marginali di rifiuti indifferenziati; tali impianti, come precisato nella descrizione degli scenari, in considerazione dell'evoluzione attesa del quadro gestionale, dovranno essere orientati, prioritariamente, al trattamento di flussi di rifiuti speciali idonei alla valorizzazione sia per recupero di materia che per la produzione di combustibili. Detti impianti potranno tuttavia svolgere un ruolo di supporto all'impiantistica di piano nelle “situazioni emergenziali regionali”, ad es. per la diminuita capacità di trattamento del sistema impiantistico di piano per temporanei “fermo impianti”.”*

Così delineato il quadro pianificatorio, regolatorio e effettivamente operativo sul territorio regionale dell'impiantistica dedicata al rifiuto indifferenziato residuo, nella presente tabella si illustra il

**CITTÀ DI SARONNO**

posizionamento dei suddetti impianti (con riferimento ai soli inceneritori ed escludendo quindi cautelativamente l'impiantistica di TMB o selezione) rispetto al territorio del Comune di Saronno.

**Impianti di Piano del rifiuto indifferenziato residuo individuati dal PRGR 2022 e collocazione rispetto al Comune di Saronno**

Ragione sociale	Comune	Prov.	Tipologia	Distanza in km da Saronno*
A2A Ambiente spa	Brescia	BS	Inceneritore	113,0
Neutalia srl	Busto Arsizio	VA	Inceneritore	25,0
ACSM-AGAM spa	Como	CO	Inceneritore	23,5
AEM Gestioni srl	Cremona	CR	Inceneritore	133,0
REA Dalmine spa	Dalmine	BG	Inceneritore	61,1
Brianza Energia Ambiente spa	Desio	MB	Inceneritore	14,1
A2A Ambiente spa (Silla Due)	Milano	MI	Inceneritore	17,9
Lomellina Energia	Parona	PV	Inceneritore	65,9
Prima srl	Trezzo sull'Adda	MI	Inceneritore	51,5
Silea spa	Valmadrera	LC	Inceneritore	46,1

(\*) distanza in tratta unica individuata utilizzando il software reperibile sul sito "Google Maps", impostando la data del 1/10/2025 (1° mercoledì del mese di ottobre dell'anno in corso), l'ora 8:30 del mattino e prendendo in considerazione il primo risultato offerto dal software per viaggi in auto, assumendo come punto di partenza nel territorio del Comune di Saronno, il Centro Servizi di via Milano.

Si rileva quindi, in regione, la presenza di 10 impianti di riferimento, un buon numero dei quali, tuttavia, risulta oggi riconducibile a società del Gruppo A2A o comunque allo stesso correlate (Brescia, Como, Cremona, Milano, Parona, Trezzo) e quindi ragionevolmente non considerabili, tra loro, come entità diverse soggette a possibile concorrenza sul mercato.

Ciò nonostante, in un intorno ragionevolmente ristretto in termini di distanza chilometrica da Saronno, assumendo in particolare un riferimento indicativo di 50 km, si rileva comunque la presenza di più impianti afferenti a società diverse, in particolare:

- Impianto di Busto Arsizio, di Neutalia srl;
- Impianti di Como e Milano, riconducibili al Gruppo A2A;
- Impianto di Desio, di Brianza Energia Ambiente spa;
- Impianto di Valmadrera, di Silea spa.

Quanto sopra corrobora, nel caso specifico del Comune di Saronno, le considerazioni della Regione Lombardia in merito all'effettiva esistenza di un mercato reale dei servizi di incenerimento, non vincolato da rigidità strutturali.

**Impiantistica per la frazione organica da raccolta differenziata**

L'impiantistica per la frazione organica da raccolta differenziata non risulta soggetta a regolazioni pianificatorie analoghe a quelle viste per il rifiuto indifferenziato residuo; non vi sono pertanto "impianti di Piano" individuati.

Lo sviluppo dell'impiantistica dedicata a questi rifiuti in Lombardia si mostra molto articolato, come evidenziato nei riquadri riportati nel seguito, ove si elencano, estratti dall'ultimo "Rapporto Rifiuti Urbani" di ISPRA, gli impianti di compostaggio, digestione anaerobica o integrati risultati attivi nel 2023.

Ponendo l'attenzione agli impianti che hanno effettivamente trattato frazione organica differenziata (gli impianti riportati nel rapporto ISPRA possono infatti aver trattato anche ulteriori matrici di rifiuti), nel seguente riquadro si elencano gli impianti attivi e caratterizzati da sufficiente prossimità al

**CITTÀ DI SARONNO**

territorio del Comune di Saronno (il riferimento assunto anche in questo caso è una distanza soglia di 50 km).

Si può quindi notare come vi siano ben 9 impianti attivi, essenzialmente, tranne qualche eccezione, riconducibili a soggetti societari distinti e quindi ragionevolmente considerabili tra loro in concorrenza.

**Impianti di compostaggio/digestione anaerobica per la frazione organica**

<b>Comune</b>	<b>Prov.</b>	<b>Distanza in km da Saronno*</b>
Guanzate	CO	15,1
Cologno Monzese	MI	40,8
Albairate	MI	39,8
Lacchiarella	MI	46,0
Legnano	MI	15,1
Annone di Brianza	LC	40,8
Mozzate	CO	17,1
Marcallo con Casone	MI	36,7
Sesto San Giovanni	MI	37,0

(\*) distanza in tratta unica individuata utilizzando il software reperibile sul sito "Google Maps", impostando la data del 1/10/2025 (1° mercoledì del mese di ottobre dell'anno in corso), l'ora 8:30 del mattino e prendendo in considerazione il primo risultato offerto dal software per viaggi in auto, assumendo come punto di partenza nel territorio del Comune di Saronno, il Centro Servizi di via Milano.

Ai fini delle presenti valutazioni, non si rileva pertanto alcuna criticità rispetto a disponibilità sul mercato tali da consentire una effettiva integrazione verticale anche per operatori del segmento dei servizi di raccolta interessati alla partecipazione alla procedura di affidamento.

**CITTÀ DI SARONNO****Impianti di compostaggio/digestione anaerobica (Ispra “Rapporto Rifiuti Urbani 2024”)**

Tabella 3.17 – Impianti di compostaggio dei rifiuti (tonnellate) – Lombardia, anno 2023

Tabelle 3.17 - Impianti di compostaggio dei rifiuti (tonnellate) - Lombardia, anno 2023														
Provincia	Comune	Quantità autorizzata	Totale rifiuti trattati	Tipologie del rifiuto trattato				(2) Tecnologia fase di bioossidazione	Output dell'impianto					Totale output
				Frazione umida	Verde	Fanghi	(1) Altro		Quantità dei prodotti in uscita					
									(3) acv	(4) acm	(5) acf	altro	scarti	
VA	Bodio Lomnago	500	488	-	488	-	-	cr	488	-	-	-	-	488
VA	Castelseprio	11.150	10.871	-	10.871	-	-	cr	3.436	-	-	-	2	3.438
VA	Comabbio	980	361	-	361	-	-	cr	361	-	-	-	-	361
VA	Gallarate	28.000	22.699	-	19.502	-	3.197	csa	4.998	-	-	-	8.445	13.443
VA	Galliate Lombardo	200	165	-	165	-	-	cr	150	-	-	-	-	150
VA	Galliate Lombardo	3.000	2.933	-	2.933	-	-	cr	2.933	-	-	-	-	2.933
VA	Luino	9.000	9.036	-	8.929	-	107	cr	4.401	-	-	-	5	4.406
VA	Solbiate Arno	400	36	-	36	-	-	cr	36	-	-	-	-	36
VA	Somma Lombardo	250	1	-	1	-	-	cr	1	-	-	-	-	1
VA	Uboldo	900	854	-	854	-	-	cr	854	-	-	-	-	854
VA	Uboldo	990	679	-	679	-	-	cr	679	-	-	-	-	679
CO	Alta Valle Intelvi	1.200	125	-	125	-	-	cr	119	-	-	-	-	119
CO	Anzano del Parco	11.400	11.830	-	11.302	-	528	csa	3.892	-	-	-	-	3.892
CO	Cirimido	90.000	50.272	-	50.203	-	69	cr	26.238	-	-	-	-	26.238
CO	Grandola ed Uniti	999	826	-	826	-	-	cr	n.d.	-	-	-	-	-
CO	Guanzate	21.500	13.944	9.818	887	-	3.239	cr	-	132	-	5.672	613	6.417
CO	Valmorea	9.550	7.758	-	7.727	-	31	cr	5.707	-	-	-	4	5.711
CO	Vertemate	5.200	251	-	9	-	242	cr	n.d.	-	-	-	87	87
MI	Albairate (6)							Digestione anaerobica - br (biocelle) + cr	-	5.084	-	-	-	5.084
MI	Arconate	6.000	1.028	-	996	-	32	cr	652	-	-	-	-	652
MI	Arluno	885	710	-	710	-	-	cr	348	-	-	-	-	348
MI	Bellinzago Lombardo	10.000	3.143	-	1.618	-	1.525	cr	1.600	-	-	-	-	1.600
MI	Carugate	1.000	918	-	918	-	-	cr	597	-	-	-	-	597
MI	Cernusco sul Naviglio	1.000	997	-	997	-	-	cr	648	-	-	-	-	648
MI	Cerro al Lambro	950	852	-	852	-	-	cr	640	-	-	-	-	640
MI	Cerro Maggiore	900	761	-	761	-	-	cr	448	-	-	-	-	448
MI	Cologno Monzese	31.400	26.597	14.276	4.336	-	7.985	br (biocelle)	-	9.030	-	235	2.017	11.282
MI	Lacchiarella (6)							Digestione anaerobica - br (biocelle)	-	11.413	-	-	-	11.413
MI	Legnano (6)							Digestione anaerobica - br (biotunnel) + cr	-	7.636	-	-	-	7.636
MI	Masate	29.800	11.738	-	5.419	-	-	cr	5.869	-	-	-	3	5.872
MI	Milano	990	1.174	-	1.174	-	-	cr	238	-	-	-	-	238
MI	Noviglio	30.000	30.109	-	6.024	-	-	cr	4.600	-	-	-	1.113	5.713
MI	Parabiago	2.500	1.884	-	1.883	-	-	cr	1.074	-	-	-	-	1.074
BG	Bonate Sopra	250	15	-	15	-	-	cr	11	-	-	-	-	11
BG	Bottanuco	996	993	-	993	-	-	cr	993	-	-	-	-	993
BG	Brembate di Sopra	225	102	-	102	-	-	cr	10	-	-	-	-	10
BG	Brembate di Sopra	3.000	199	-	199	-	-	cr	180	-	-	-	-	180
BG	Calcinante	105.000	83.293	1.003	32.241	-	-	cr	-	(7) 47.013	-	-	578	47.591
BG	Cologno al Serio	10.950	7.919	-	7.919	-	-	cr	4.118	-	-	-	-	4.118
BG	Curno	1.000	861	-	861	-	-	cr	516	-	-	-	-	516
BG	Ghisalba	120.000	98.418	-	32.109	38.989	27.320	csa	-	-	46.330	-	233	46.563
BG	Grassano	36.500	18.347	-	15.776	-	2.571	br(biocelle)	9.412	-	-	-	2.137	11.549
BG	Montello (6)							Digestione anaerobica- br(biotunnel)+csa+cr	-	94.273	-	-	-	94.273
BG	Valbrembo	970	603	-	603	-	-	cr	459	-	-	-	-	459
BS	Bagnolo Mella	37.400	5.499	4.499	1.000	-	-	br(biocelle)	-	2.423	-	-	1.153	3.576
BS	Bedizzole	80.000	32.458	-	32.458	-	-	cr	5.790	-	-	122	2.152	8.064
BS	Calvisano	60.000	57.049	-	42.925	-	14.124	cr	51.507	-	-	-	750	52.257
BS	Chiari	30.000	28.349	-	16.317	-	12.032	cr	13.386	-	-	-	193	13.579
BS	Ghedì	40.000	35.211	-	35.131	-	80	cr	-	28.599	-	-	-	28.599
BS	Paderno Franciacorta	2.200	271	-	246	-	25	cr	n.d.	-	-	-	-	-
BS	Pralboino	7.490	6.793	-	6.793	-	-	cr	3.095	-	-	-	-	3.095
BS	Rodengo Saiano	36.960	26.712	-	20.376	-	6.336	cr	2.969	-	-	-	145	3.114
BS	Rudiano	65.010	30.572	-	15.137	-	15.435	cr	13.947	-	-	-	7.209	21.156
PV	Corteolona	15.000	3.167	-	3.167	-	-	csa	2.259	-	-	-	367	2.626
PV	Ferrera Erbognone	67.000	29.428	-	13.307	6.126	9.995	br(biocelle)+cr	-	450	15.055	-	289	15.794
PV	Zinasco (6)							Digestione anaerobica-csa	-	1.316	-	-	-	1.316
CR	Bagnolo Cremasco	500	186	-	186	-	-	cr	115	-	-	-	-	115
CR	Sospiro (6)							Digestione anaerobica- br(biotunnel)	-	3.314	-	-	-	3.314



## CITTÀ DI SARONNO

MN	Borgo Mantovano	20.240	6.518	2.620	3.898	-	-	cr	-	2.810	-	-	1.001	3.811
MN	Castiglione di Stiviere	69.000	41.114	10.883	13.724	15.340	1.167	cr	-	6.200	9.800	-	2.082	18.082
MN	Mantova	46.000	152	-	152	-	-	cr	n.d.	-	-	-	-	-
MN	Medole	1.000	825	-	825	-	-	cr	825	-	-	-	-	825
MN	Volta Mantovana	900	855	-	855	-	-	cr	855	-	-	-	-	855
LC	Annone di Brianza (6)							Digestione anaerobica-cr	-	3.390	-	-	-	3.390
LO	San Rocco Al Porto (6)							Digestione anaerobica-cr	-	(8)	-	-	-	-
LO	Sant'Angelo Lodigiano (6)							Digestione anaerobica-cr	-	2.188	-	-	-	2.188
LO	Terranova dei Passerini (6)							Digestione anaerobica-br(biocelle)	-	4.758	-	-	-	4.758
MB	Vimercate	28.500	28.488	-	24.964	-	3.524	csa	12.845	-	-	-	2.981	15.826
<b>Totale</b>		<b>1.196.735</b>	<b>757.437</b>	<b>43.099</b>	<b>463.865</b>	<b>60.455</b>	<b>190.018</b>		<b>194.299</b>	<b>230.029</b>	<b>71.185</b>	<b>6.029</b>	<b>33.559</b>	<b>535.101</b>

Note:

(1) Rifiuti di carta, cartone, legno, rifiuti provenienti da comparti industriali (agroalimentare, tessile, carta, legno), rifiuti da trattamento aerobico e anaerobico dei rifiuti.

(2) Tecnologia di trattamento adottata: csa= cumuli statici aerati; cr= cumuli periodicamente rivoltati; br=bioreattori (cilindri rotanti, silos, biocelle, biotunnel, biocontainer, reattore a ciclo continuo, trincee dinamiche aerate).

(3) Acv= ammendante compostato verde.

(4) Acv= ammendante compostato misto.

(5) acf= ammendante compostato con fanghi.

(6) Fase di trattamento aerobico dell'impianto di trattamento integrato anaerobico/aerobico della frazione organica da raccolta differenziata. La quantità autorizzata, i quantitativi trattati e gli scarti sono riportati in Tabella 3.18.

(7) Il quantitativo di ammendante indicato comprende ammendante compostato verde e ammendante compostato misto.

(8) Impianto operativo in regime di collaudo, non ha prodotto compost.

Fonte: ISPRA

Tabella 3.18 - Impianti di trattamento integrato anaerobico/aerobico dei rifiuti - Lombardia, anno 2023

Provincia	Comune	Quantità autorizzata (t/a)	Totale rifiuti trattati (t/a)	Quantità di rifiuto trattato (t/a)				Digestato prodotto (t/a)	Scarti (t/a)	Biogas prodotto (Nm³)	Recupero energetico (MWh/anno)		Biometano prodotto (Nm³)
				Frazione umida	Verde	Fanghi	(1) Altro				Energia elettrica	Energia termica	
MI	Albairate (2)	90.000	54.778	48.359	6.419	-	-	(3)	40.050	-	1.409	-	(4) 3.215.779
MI	Lacchiarella (2)	100.000	82.873	59.856	21.010	-	2.007	(3)	22.668	8.239.319	-	-	(5) 3.940.242
MI	Legnano (2)	52.400	39.973	28.038	11.935	-	-	(3)	7.676	4.617.670	2.165	-	(4) 2.654.793
BG	Montello (2)	765.000	693.145	673.657	19.162	-	326	(3)	59.418	116.675.222	-	-	(5) 68.391.955
PV	Zinasco (2)	30.000	20.889	18.856	1.604	-	429	(3)	10.582	2.149.289	-	-	(4) 394.514
CR	Sospiro (2)	38.040	26.419	21.415	2.974	-	2.030	(3)	10.795	3.849.123	7.698	-	-
LC	Annone di Brianza (2)	38.000	10.063	6.898	2.343	-	822	(3)	2.528	2.264	-	-	n.d. (6)
LO	San Rocco Al Porto (2)	45.000	6.023	3.371	-	-	2.652	(3)	93	39.625	-	-	(7) 24.766
LO	Sant'Angelo Lodigiano (2)	29.000	20.937	38	-	11.428	9.471	(3)	20.925	2.573.477	4.617	-	(7) 132.494
LO	Terranova dei Passerini (2)	64.000	35.714	25.505	10.117	64	28	(3)	23.713	2.814.386	-	-	(4) 1.630.686
<b>Totale</b>		<b>1.251.440</b>	<b>990.814</b>	<b>885.993</b>	<b>75.564</b>	<b>11.492</b>	<b>17.765</b>	<b>0</b>	<b>198.448</b>	<b>140.960.375</b>	<b>15.889</b>	<b>0</b>	<b>80.385.229</b>

Note:

(1) Rifiuti di carta, cartone, legno, rifiuti provenienti da comparti industriali (agroalimentare, tessile, carta, legno), rifiuti da trattamento aerobico e anaerobico dei rifiuti.

(2) Fase di trattamento anaerobico dell'impianto di trattamento integrato anaerobico/aerobico della frazione organica da raccolta differenziata. La quantità autorizzata è comprensiva di entrambe le linee di trattamento. Il quantitativo di compost prodotto è riportato in tabella 3.17.

(3) Il digestato viene disidratato ed avviato alla successiva fase di compostaggio.

(4) Il biometano prodotto è interamente utilizzato per autotrazione.

(5) Il biometano prodotto è interamente immesso in rete di trasporto.

(6) Impianto riconvertito da trattamento aerobico a trattamento integrato (anaerobico/aerobico) operativo in regime di collaudo. L'immissione in rete di distribuzione del biometano è iniziata a novembre 2023.

(7) Il biometano prodotto è interamente immesso in rete di distribuzione.

Fonte: ISPRA

Tabella 3.19 - Impianti di digestione anaerobica dei rifiuti - Lombardia, anno 2023

Provincia	Comune	Quantità autorizzata (t/a)	Totale rifiuti trattati (t/a)	Quantità di rifiuto trattato (t/a)				Digestato prodotto (t/a)	Scarti (t/a)	Biogas prodotto (Nm³)	Recupero energetico (MWh/anno)		Biometano prodotto (Nm³)
				Frazione umida	Verde	Fanghi	(1) Altro				Energia elettrica	Energia termica	
CO	Mozzate	36.135	26.311	26.311	-	-	-	(2) 4.123	10.448	3.219.474	7.955	-	-
MI	Marcallo con Casone	35.000	12.665	6.549	-	-	6.116	(2) 1.507	2.113	(3) n.d.	-	-	(4) 282.866
MI	Sesto San Giovanni	31.000	8.256	7.359	-	-	897	(2) 423	1.401	-	-	-	-
PV	Vellezzo Bellini	170.000	138.771	-	-	115.827	22.944	(5) 169.386	-	7.797.508	7.850	-	-
PV	Voghera	27.000	8.629	5.340	-	-	3.289	(2) 1.448	290	275.400	735	-	-
CR	Castelleone	60.000	36.909	33.685	-	-	3.224	(5) 85.843	6.078	6.575.298	(6) 9.495	-	(4) 667.971
MN	Borgo Mantovano	36.000	4.759	3.052	-	-	1.707	(7) -	414	207.296	-	-	(7) 128.630
MN	Pegognano	23.545	3.568	-	-	3.568	-	(8) 1.510	685	2.323.636	3.971	-	-
MN	San Benedetto Po	24.300	21.391	21.391	-	-	-	(9) 20.075	4.525	3.856.199	7.276	-	-
LO	Ospedaletto Lodigiano	57.100	39.566	-	-	36.928	2.638	(10) 3.632	-	2.592.256	5.912	5.817	-
LO	Villanova del Sillaro	29.900	21.808	21.808	-	-	-	(9) 11.246	4.914	1.524.042	-	-	(11) 911.809
<b>Totale</b>		<b>529.980</b>	<b>322.633</b>	<b>125.495</b>	<b>0</b>	<b>156.323</b>	<b>40.815</b>	<b>299.193</b>	<b>30.868</b>	<b>28.371.109</b>	<b>43.194</b>	<b>5.817</b>	<b>1.991.276</b>

Note:

(1) Rifiuti di carta, cartone, legno, rifiuti provenienti da comparti industriali (agroalimentare, tessile, carta, legno), rifiuti da trattamento aerobico e anaerobico dei rifiuti.

(2) Il digestato viene disidratato ed avviato a compostaggio presso impianti esterni.

(3) Impianto avviato in regime di collaudo. Il dato del biogas prodotto non è disponibile.

(4) Il biometano prodotto è interamente immesso in rete di distribuzione.

(5) Il digestato, che deriva anche da reflui liquidi aggiunti al quantitativo di rifiuti in ingresso, viene trattato in ambiente terrestre a beneficio dell'agricoltura (R10) dalla stessa ditta..

(6) Produzione cogenerativa.

(7) Impianto avviato in regime di collaudo da settembre 2023, non ha prodotto digestato. Il biometano prodotto è interamente utilizzato per autotrazione.

(8) Il digestato viene avviato a depurazione presso impianti esterni.

(9) Il digestato viene trattato in ambiente terrestre a beneficio dell'agricoltura (R10) dalla stessa ditta.

(10) Il digestato viene in parte avviato a compostaggio (1.882 t) e in parte a depurazione (1.750 t), presso impianti esterni.

(11) Il biometano prodotto è interamente utilizzato per autotrazione.

Fonte: ISPRA



**CITTÀ DI SARONNO****7 CONSIDERAZIONI DI SINTESI**

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

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

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

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

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