AS2085 – CONSORZIO DI BACINO ALESSANDRINO – AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI RACCOLTA E TRASPORTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI

Roma, 10 giugno 2025

Consorzio di Bacino Alessandrino
per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 4 giugno 2025, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito allo stato dell'affidamento e dell'andamento della gestione del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani nel sub-ambito di area vasta "01-Alessandrino", affidato a due società *in house* - Amag Ambiente S.p.A. e A.M.V. Igiene Ambientale S.r.l. - entrambe partecipate dai Comuni appartenenti al sub-ambito, nonché dal Consorzio di Bacino Alessandrino per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani (anche "Consorzio").

(i) Sull'inottemperanza del Consorzio a procedere con affidamenti conformi alla normativa vigente e secondo quanto prospettato all'Autorità

L'Autorità è già intervenuta nel corso del 2023 nei confronti di codesto Consorzio, con un parere motivato ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990¹ e una segnalazione ex articolo 21 della medesima legge².

In particolare, il parere motivato contestava l'affidamento *in house* alla società Amag Ambiente S.p.A. del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani nel Comune di Alessandria, disposto con la deliberazione dell'Assemblea Consortile n. 5 del 29 maggio 2023, vista la partecipazione diretta del Consorzio al capitale sociale del gestore (in violazione degli articoli 6, comma 2, e 33, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 201/2022³) e la significativa carenza di motivazione analitica circa la modalità di affidamento scelta e le ragioni del mancato ricorso al mercato (in violazione degli articoli 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022).

In riscontro al parere, il Consorzio dava atto della propria intenzione di aderire alle contestazioni formulate dall'Autorità - attraverso la dismissione della propria quota di partecipazione nel capitale sociale del gestore e l'affidamento della gestione del servizio a una società mista pubblico-privata, previa indizione di una gara a doppio oggetto - e revocava l'atto oggetto di contestazione, prorogando l'affidamento in essere per il periodo necessario all'espletamento della gara.

Pertanto, preso atto dell'adeguamento del Consorzio, l'Autorità deliberava di non proporre ricorso contro la deliberazione contestata.

In seguito, il Consorzio comunicava di aver deliberato di procedere alla cessione della partecipazione detenuta nella società Amag Ambiente S.p.A., anche al fine di garantire l'ingresso nel suo capitale ai Comuni dalla stessa serviti.

Successivamente, con la segnalazione ex articolo 21 della legge n. 287/1990, l'Autorità rilevava alcune criticità concorrenziali anche in relazione all'affidamento *in house* alla società A.M.V. Igiene Ambientale S.r.l. del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani nei Comuni di Valenza, Bassignana, Castelletto Monferrato, Pecetto di Valenza, Rivarone e San Salvatore Monferrato consistenti, in particolare, nella partecipazione diretta del Consorzio al capitale sociale del gestore (in violazione degli articoli 6, comma 2, e 33, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 201/2022) e nella proroga *sine die* della durata dell'affidamento (in violazione dell'articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022). La proroga era stata giustificata dal Consorzio dapprima dalla presunta necessità di perfezionare una gara per il nuovo affidamento e successivamente dalla asserita esigenza di predisporre la documentazione necessaria per un nuovo affidamento *in house*.

Anche a fronte di quest'ultimo intervento, il Consorzio dava atto della volontà di conformarsi alle indicazioni dell'Autorità, comunicando di aver deliberato di: (i) dare mandato ai vertici del Consorzio di verificare se confermare la scelta sulla modalità di gestione del servizio mediante società mista anche nel territorio servito da A.M.V. Igiene Ambientale S.r.l.; (ii) procedere alla cessione della partecipazione del Consorzio nel capitale del gestore; (iii) prendere atto delle criticità relative alla gestione affidata a A.M.V. Igiene Ambientale S.r.l., ritenute non superabili e tali da non permettere di giustificare l'affidamento *in house* in luogo del ricorso al mercato, e richiedere al Comune di Valenza, socio di maggioranza del gestore, di esprimersi sulla possibilità di affidare il servizio ad una società mista.

¹ [AS1915 Consorzio di Bacino Alessandrino - affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani del 25 luglio 2023, in Bollettino n. 39/2023.]

² [AS1925 Consorzio di Bacino Alessandrino - affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani del 2 novembre 2023, in Bollettino n. 44/2023.]

³ [Recante il Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.]

Premesso quanto sopra, si osserva che - a distanza di quasi due anni dal primo degli interventi dell'Autorità - codesto Consorzio non ha ancora provveduto a porre in essere affidamenti conformi alla normativa vigente né ha adempiuto agli impegni assunti nei confronti dell'Autorità, non avendo ancora bandito alcuna gara per la scelta del socio privato della società Amag Ambiente S.p.A., né deliberato la scelta della modalità di gestione del servizio per il territorio servito dalla società A.M.V. Igiene Ambientale S.r.l. e non essendo ancora uscito dal capitale sociale dei due gestori.

Infatti, nonostante l'Ente abbia informato l'Autorità sull'adozione di atti di indirizzo, non sono state mai fornite informazioni sulle tempistiche previste per l'indizione e/o l'aggiudicazione della gara a doppio oggetto nel territorio servito dalla società Amag Ambiente S.p.A., né per la scelta motivata del nuovo affidamento del servizio nel territorio servito dalla società A.M.V. Igiene Ambientale S.r.l..

Inoltre, permane l'illegittima partecipazione del Consorzio al capitale sociale dei gestori, sebbene dal piano di revisione delle partecipazioni ex articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016 (recante il "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", anche "TUSPP"), risulti disposta la dismissione delle partecipazioni detenute nelle società Amag Ambiente S.p.A. e A.M.V. Igiene Ambientale S.r.l. entro il 31 dicembre 2025.

Tale inottemperanza ha determinato e determina tuttora la proroga *sine die* dei precedenti affidamenti, senza trovare fondamento in alcuna base giuridica che legittimi la prosecuzione del rapporto contrattuale, per giunta a fronte di una situazione gestionale del servizio non ottimale, soprattutto dal punto di vista dell'efficienza e della qualità del servizio, come si vedrà più avanti.

(ii) Sulla proroga sine die della durata degli affidamenti

L'articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022 prevede che, fatte salve le discipline di settore, la durata degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica sia temporalmente limitata, ispirata a criteri di proporzionalità e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie, al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato e consentire all'amministrazione medesima di conseguire i vantaggi di efficienza derivanti da una maggiore alternanza, nel tempo, nella gestione dei servizi pubblici locali. Anche in caso di affidamenti che richiedono investimenti, la durata non dovrebbe essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario e all'equa remunerazione del capitale investito.

Gli assunti sopra illustrati valgono anche nel caso di proroghe o di rinnovi degli affidamenti. Come più volte sottolineato dall'Autorità⁴, infatti, la proroga impedisce il ricorso a gestioni dei servizi pubblici locali maggiormente efficienti, per cui è essenziale che tale strumento sia confinato a situazioni eccezionali ed imprevedibili non altrimenti gestibili, tali cioè da non eccedere le reali esigenze delle Amministrazioni, in un'ottica di necessità e proporzionalità, e per favorire un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche.

Nel caso di specie, come confermato dal Consorzio: (i) l'affidamento in favore della società Amag Ambiente S.p.A. risulta prorogato con la deliberazione dell'Assemblea Consortile n. 12 del 20 settembre 2023⁵ "*per il periodo necessario al perfezionamento dell'operazione de qua [i.e., l'indizione della gara a doppio oggetto per la scelta del socio privato]*"; (ii) l'affidamento in favore di A.M.V. Igiene Ambientale S.r.l. si trova in regime di *prorogatio* di fatto dal 1° gennaio 2014, dal momento che l'ultimo atto di proroga formale adottato dal Consorzio risulta la deliberazione dell'Assemblea Consortile n. 18 del 21 dicembre 2012, che disponeva la proroga dell'affidamento fino al 31 dicembre 2013, alla quale hanno fatto seguito mere prese d'atto del regime di proroga in corso da parte del Consorzio.

Pertanto, la proroga *sine die* della durata degli affidamenti *in house* disposta dal Consorzio in favore delle società Amag Ambiente S.p.A. e A.M.V. Igiene Ambientale S.r.l. - giustificata dalla asserita esigenza di predisporre la documentazione necessaria per i nuovi affidamenti, ad oggi non ancora predisposti - per definizione si traduce in una condotta contraria ai principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, temporaneità degli affidamenti e di apertura al mercato.

Oltretutto, tale condotta si è concretizzata in una mera prassi dilatoria, volta esclusivamente a ritardare l'attuazione delle riforme in materia di servizi pubblici locali e a far conseguire un indebito vantaggio alle società partecipate - pur a fronte di un andamento insoddisfacente delle gestioni, come si dirà meglio nel prosieguo - non rivestendo la proroga alcun carattere di eccezionalità, né essendo altrimenti giustificabile alla stregua di una proroga tecnica, non ricorrendone i presupposti di necessità e temporaneità.

(iii) Sulla ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza del Consorzio

In base all'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale affidato dagli enti competenti, dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La

⁴ [Cfr., ex multis, AS1999 Ricognizione SPL 2023, del 1/06/2024, in Bollettino n. 25/2024; AS1914 Regione Calabria - Trasporto pubblico locale su gomma, del 12/06/2023, in Bollettino n. 38/2023; AS1910 Roma Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale, del 23/05/2023, in Bollettino n. 35/2023; AS1730 Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, del 22/03/2021, in Bollettino n. 13/2021; AS1550 Concessioni e criticità concorrenziali, del 20/12/2018, in Bollettino n. 48/2018.]

⁵ [Con tale atto il Consorzio aveva revocato in autotutela la deliberazione contestata dall'Autorità con il parere motivato ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990.]

ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

Dall'analisi della relazione adottata da codesto Consorzio e pubblicata sul portale dell'ANAC in data 3 marzo 2025, emergono alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, con riguardo all'efficienza e alla qualità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani.

Relativamente alla qualità tecnica del servizio, dalla ricognizione emergono dati negativi sulla percentuale di raccolta differenziata raggiunta dai gestori nel sub-ambito di area vasta "01-Alessandrino", nonché sul quantitativo dei rifiuti urbani prodotti. Infatti, nel 2023, la percentuale di raccolta differenziata realizzata ha registrato valori (52,20% nel territorio gestito dalla società Amag Ambiente S.p.A. e 52,28% nel territorio gestito dalla società A.M.V. Igiene Ambientale S.r.l.) nettamente inferiori rispetto alla percentuale registrata nella Provincia di Alessandria (66%), a livello regionale (67,9%), nonché rispetto al dato nazionale (66,64%). Inoltre, il quantitativo di rifiuti prodotti per abitante (254,25 kg nel territorio gestito dalla società Amag Ambiente S.p.A. e 220 kg nel territorio gestito dalla società A.M.V. Igiene Ambientale S.r.l.) risulta di gran lunga superiore rispetto ai dati medi provinciali (165 kg/abitante) e regionali (162 kg/abitante). Infine, manca qualsiasi indicatore sull'efficienza del servizio e sulla soddisfazione dell'utenza.

Con riguardo agli obblighi previsti nei contratti di servizio, nella ricognizione viene indicato che i contratti sono in via di aggiornamento per recepire il modello ARERA, ma non vengono fornite informazioni sulle relative tempistiche di aggiornamento.

In ragione delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesto Consorzio si adoperi tempestivamente per far sì che i servizi in parola siano affidati in modo conforme alla normativa pro-concorrenziale vigente e siano gestiti con alti livelli di qualità e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti, anche visti gli attuali risultati gestionali insoddisfacenti. È questa, del resto, la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 30 che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

Si invita quindi codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli