



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

PARERE

ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287

relativo alle modalità di affidamento del ciclo integrato dei rifiuti  
nell'ATO 2 Ancona

inviato ad:

ATA ATO2 Ancona

*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

Rif. n. S3768

ATA Rifiuti, ATO 2 – Ancona  
c.a. del Direttore, Ing. Massimiliano Cenerini  
Viale dell'Industria, 5  
60035 Jesi (Ancona)  
PEC: atarifiutiancona@pec.it

Nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'art. 22 della Legge n. 287 del 10 ottobre 1990, l'Autorità, nella sua riunione del 10 dicembre 2019, ha inteso svolgere le seguenti considerazioni in ordine ai quesiti posti dall'Ente in indirizzo su alcune iniziative che esso intenderebbe assumere per assicurare la gestione integrata dei rifiuti nell'ATA ATO-2, e, segnatamente, sulle più opportune modalità organizzative dell'attività di smaltimento della frazione organica (FORSU) della raccolta differenziata (RD), anche alla luce dell'esigenza di costruire e gestire un nuovo impianto sul territorio interessato.

In estrema sintesi, l'ATA ATO 2 Ancona, rappresentando l'esistenza di un *deficit* impiantistico sul territorio<sup>1</sup>, afferma di voler gestire, nel proprio ambito, le attività di raccolta dei rifiuti per il tramite di una società *in house* partecipata da tutti i Comuni dell'ATA e le attività di trattamento della FORSU mediante una società mista pubblico privata, in cui il socio privato sia selezionato con gara a doppio oggetto.

In questo contesto, si richiede la compatibilità con i principi di concorrenza della eventuale scelta di imporre al gestore della raccolta un obbligo di conferimento di tutto il flusso di rifiuti all'impianto della società mista (per un periodo non inferiore a quello previsto dal piano economico

---

<sup>1</sup> La pianificazione adottata ha previsto la realizzazione di due impianti a livello di ambito, di cui uno, ASTEA, facente capo a un operatore pubblico privato è stato già autorizzato e sta iniziando la realizzazione dell'impianto, la cui capacità, tuttavia, non vale a saturare la domanda prevista nell'ATO2.

finanziario relativo all'investimento e a costi definiti dal gestore dell'impianto), ovvero se l'esclusiva possa interferire con il requisito del trasferimento del rischio operativo in capo al gestore dell'impianto e se, con riferimento a detto requisito, sia possibile (e a quali condizioni) il riconoscimento di margini di *extra* redditività ai soci (pubblici e privati della società mista). In termini più generali, codesta ATA chiede di pronunciarsi sulle modalità di integrazione delle fasi della filiera costitutive del ciclo dei rifiuti, in caso di copresenza a) di una società mista pubblico privata cui sia affidata la costruzione e gestione dell'impianto; b) di una società (se sussistono le condizioni *in house*) a cui viene affidato il servizio di raccolta e trasporto.

Sul punto, l'Autorità osserva in primo luogo che le attività di codesta ATA appaiono attuative della relativa normativa regionale, ovvero dell'art. 7, comma 4, lettera d), della Legge della Regione Marche n. 24/2009, recante *"Attribuzione delle competenze per l'organizzazione, l'affidamento ed il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti"*<sup>2</sup>, il quale dispone che le funzioni dell'ATA consistono, in particolare, nell'affidamento *"del servizio di gestione integrata dei rifiuti, comprensivo delle attività di realizzazione e gestione degli impianti, della raccolta, della raccolta differenziata, della commercializzazione, dello smaltimento e del trattamento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati"*. Detta normativa, a sua volta, appare riproduttiva della disciplina nazionale in materia di gestione integrata dei rifiuti<sup>3</sup>.

Sul punto, si osserva che l'Autorità, sia nell'Indagine conoscitiva sul settore (IC49-Mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani), quanto in

<sup>2</sup> Pubblicata nel B.U. Marche 22 ottobre 2009, n. 99.

<sup>3</sup> In particolare, l'art. 183, comma 1, del TUA, definisce [(lettera n)], la gestione dei rifiuti urbani come l'insieme delle attività di *"raccolta, trasporto, recupero e smaltimento..."* e [(lettera ll)] la gestione integrata come *"il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade, volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti"*. Successivamente, l'art. 25, comma 4, del Decreto Legge n. 1 del 24 gennaio 2012, convertito con modificazioni in Legge n. 27/2012, ha previsto che per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani siano affidate: la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento in discarica e recupero: *"Per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività: a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti; b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO. Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito"*.

interventi segnalatori successivi<sup>4</sup>, ha ribadito che le attività economiche situate a valle della raccolta e del trasporto dei rifiuti non sono ricomprese nella privativa comunale, e, anche in ragione dell'assenza di elementi di monopolio naturale dei relativi processi produttivi, devono essere quindi considerate segmenti di attività a mercato. Tale interpretazione non confligge naturalmente con l'affidamento della gestione integrata dei rifiuti, laddove, pur affidandosi al gestore della raccolta la responsabilità della "chiusura" del ciclo dei rifiuti, questi la gestisca con modalità rispettose della natura "concorrenziale" delle attività a valle rispetto a quella della raccolta (segnatamente, le attività di smaltimento e recupero).

Con riguardo al caso di specie, l'Autorità osserva che, in ragione del *deficit* impiantistico esistente e al fine di perseguire una gestione integrata dei rifiuti nell'ATA ATO-2, in ossequio al dettato normativo regionale, la creazione di una società mista pubblico – privata, con socio selezionato con gara a doppio oggetto e partecipazione azionaria superiore al 30%, cui affidare la costruzione e gestione dell'impianto per il trattamento della FORSU a favore di tutti i Comuni dell'ATA, non appare in termini generali in contrasto con i principi concorrenziali. La soluzione prescelta, infatti, consente da un lato di sopperire alle delineate carenze impiantistiche esistenti sul territorio e, dall'altro, risulta coerente con le modalità di affidamento di servizi di interesse economico generale previsti dalle disposizioni nazionali e comunitarie in materia di appalti e di società pubbliche (si vedano in proposito le disposizioni del Codice dei contratti pubblici e del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)<sup>5</sup>. Peraltro, la soluzione ipotizzata appare pienamente conforme anche al disposto di cui all'art. 202, comma 5, del TUA in materia di costruzione e gestione di nuovi impianti, nella misura in cui il socio privato venga selezionato con una gara a doppio oggetto, ovvero attraverso una procedura competitiva.

Tanto premesso, si osserva, tuttavia, che il riconoscimento di un'esclusiva su tutti i volumi della FORSU raccolti nei Comuni dell'ATA ATO 2 Ancona alla costituenda società mista, attesa la natura a mercato dell'attività di trattamento della FORSU, avrebbe effetti restrittivi della concorrenza, in quanto detta società assorbirebbe la totalità della FORSU

---

<sup>4</sup> Cfr., *ex multis*, ASI533, *Atersir – Bandi di gara per l'affidamento della gestione integrata del servizio di igiene urbana*, deciso in data 20 giugno 2018.

<sup>5</sup> Così artt. 5, comma 9 e 180 del D. Lgs. n. 50/2016 e gli artt. 4, comma 2, lettera c) e 17 del D. Lgs. n. 175/2016.

rinveniente dalla attività di raccolta, precludendo così l'accesso ad altri operatori concorrenti potenzialmente interessati al mercato del trattamento di tale frazione differenziata nell'ATA ATO2 Ancona.

La restrittività indicata appare, altresì, aggravata dalla contestuale previsione che le tariffe derivanti dal conferimento dei rifiuti dell'ATA siano definite autonomamente dalla stessa società mista pubblico-privata. In tal modo, di fatto, si creerebbe un monopolio dell'offerta dei servizi di trattamento in capo alla società mista, di cui i Comuni dell'ATO2 dovrebbero obbligatoriamente servirsi, senza peraltro una opportuna regolazione del prezzo di conferimento.

Impregiudicata la possibilità che la società mista definisca autonomamente un prezzo laddove l'impianto gestito sia utilizzato "a mercato", si ritiene viceversa che, per la quota parte di capacità destinata al trattamento dei rifiuti dell'ATA ATO2 Ancona, il costo di utilizzo dell'impianto dovrà essere individuato in modo da garantire ai Comuni serviti di poter fruire di tariffe congrue e orientate ai costi effettivi, nel quadro, peraltro, di una necessaria coerenza con le indicazioni fornite da ARERA, quale autorità cui sono state attribuite specifiche potestà di indirizzo tariffario sulla materia.

L'Autorità auspica che codesto Ente voglia adottare le modalità di affidamento più opportune con riferimento alle singole fasi della filiera costitutive del ciclo integrato dei rifiuti, nel rispetto dei principi sopra delineati.

Il presente parere sarà pubblicato nel Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90, salvo che non vengano rappresentate, entro trenta giorni dal ricevimento della presente comunicazione, eventuali ragioni ostative alla pubblicazione.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

