

AS2043 - AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI GESTIONE DEI RIFIUTI NEGLI AMBITI TERRITORIALI DI NAPOLI

Roma, 27 novembre 2024

Regione Campania
Città Metropolitana di Napoli
Ente d'Ambito Napoli 1
Ente d'Ambito Napoli 2
Ente d'Ambito Napoli 3

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 19 novembre 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito alle criticità concorrenziali relative allo stato delle procedure finalizzate all'affidamento dei servizi afferenti al ciclo integrato dei rifiuti negli Ambiti Territoriali Ottimali ("ATO") di Napoli 1, Napoli 2 e Napoli 3.

Va preliminarmente ricordato che, in data 12 maggio 2023, l'Autorità ha inviato agli Enti d'Ambito ("EDA") preposti agli ATO di Napoli 1, Napoli 2 e Napoli 3 tre pareri motivati ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, nei quali è stata contestata: (i) l'illegittimità ai sensi degli articoli 6 e 33 del d.lgs. n. 201/2022 di un'operazione attraverso la quale ciascuno dei tre EDA aveva deliberato di acquisire le rispettive quote sociali della società provinciale di gestione dei rifiuti, denominata SAPNA S.p.A., al fine di affidare *in house* a quest'ultima la gestione del servizio di trattamento intermedio dei rifiuti indifferenziati; (ii) la violazione degli articoli 14 e 17 del medesimo decreto, a causa della carenza di motivazione qualificata circa la scelta della modalità di gestione *in house*¹.

Conseguentemente alla ricezione dei suddetti pareri motivati, e precisamente nel mese di giugno 2023, ciascuno dei tre EDA napoletani ha adottato una delibera di revoca delle deliberazioni oggetto di contestazione da parte dell'Autorità², facendo venir meno le violazioni messe in luce nei pareri. L'Autorità, nell'adunanza del 18 luglio 2023, ha quindi deliberato di non proporre ricorso al TAR competente.

A più di un anno dall'adozione dei citati atti di revoca, l'Autorità ha avviato un'attività di monitoraggio sullo stato delle procedure poste in essere dagli EDA per definire gli affidamenti dei servizi afferenti al ciclo integrato dei rifiuti nei territori di competenza, viste anche le recenti modifiche alla legge regionale n. 14/2016³, apportate con la legge regionale n. 19 del 7 agosto 2023⁴ e con la legge regionale n. 13 del 25 luglio 2024⁵.

Ad esito di tale attività, è emersa una situazione generalizzata di ritardo inerente alle procedure finalizzate all'affidamento dei servizi afferenti al ciclo integrato dei rifiuti negli ATO Napoli 1, Napoli 2 e Napoli 3, posto che nessun servizio risulta, allo stato, essere stato affidato nei nuovi bacini individuati a seguito della riforma della *governance* dei rifiuti, prevista a partire dalla legge regionale n. 14/2016 (ovvero, dagli EDA o dai Sub-Ambiti Distrettuali ("SAD") competenti)⁶.

E ciò nonostante l'articolo 26-bis della citata legge regionale n. 14/2016 - al fine di dare attuazione alla nuova normativa di riordino della disciplina in materia di servizi pubblici locali, di cui al d.lgs. n. 201/2022 - abbia definito una serie di tempistiche cogenti entro le quali gli EDA e/o i SAD dovevano completare le procedure finalizzate

¹ [AS1897 - ATO1 Napoli/acquisto partecipazione sociale Sapna SPA, in Boll. n. 28/2023; AS1898 - ATO2 Napoli/acquisto partecipazione sociale Sapna SPA, in Boll. n. 28/2023; AS1899 - ATO3 Napoli/acquisto partecipazione sociale Sapna SPA, in Boll. n. 28/2023.]

² [Precisamente con i seguenti atti: delibera di Consiglio d'Ambito dell'EDA Napoli 1 n. 8 del 12 giugno 2023, recante "Revoca delibere del Consiglio d'Ambito ex art. 21 quinquies l. 07.08.90 n. 241 delle delibere del c.d.a. n. 02 del 09.02.2023 e n. 06 del 27.03.2023"; delibera di Consiglio d'Ambito dell'EDA Napoli 2 n. 20 del 12 giugno 2023, recante "Acquisizione di quota di SAPNA s.p.a. - Provvedimenti - Revoca deliberazioni del consiglio d'ambito ex art. 21 quinquies l. 07.08.90 n. 241 delle delibere del cda nn. 4 del 09.02.23 e 13 del 27.03.23"; delibera di Consiglio d'Ambito dell'EDA Napoli 3 n. 4 del 12 giugno 2023 recante "Revoca deliberazioni del Consiglio di Ambito ex art. 21 quinquies l. 07.08.90 n. 241 delle delibere del cda nn. 1 bis del 07.02.23 e 2 del 27.03.23".]

³ [Legge regionale Campania n. 14 del 26 maggio 2016, recante "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare".]

⁴ [Legge regionale Campania n. 19 del 7 agosto 2023, recante "Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare)."]

⁵ [Legge regionale Campania n. 13 del 25 luglio 2024, recante "Disposizioni di adeguamento normativo".]

⁶ [Fatta eccezione per i due SAD mono-comunali - ovvero SAD 1 (Comune di Napoli) e SAD 2 (Comune di Casoria), entrambi afferenti all'ATO Napoli 1 - nei quali il soggetto gestore dei servizi di raccolta, trasporto e spazzamento era già stato precedentemente individuato.]

all'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti nei territori di competenza, pena l'attivazione di poteri sostitutivi da parte della Regione⁷. In base a tali previsioni, gli enti preposti all'affidamento dei servizi avrebbero infatti dovuto, tra gli altri, individuare la forma di gestione prescelta entro il 6 novembre 2023 e provvedere a deliberare l'affidamento in conformità alle forme di gestione individuate entro il 4 aprile 2024.

Sul servizio di trattamento intermedio dei rifiuti urbani

Con particolare riferimento al servizio a valle di trattamento intermedio dei rifiuti urbani – che era stato oggetto degli interventi ex articolo 21-*bis* di maggio 2023 – nei citati provvedimenti di revoca risalenti a giugno 2023 gli EDA Napoli 1, Napoli 2 e Napoli 3 avevano assunto la decisione di mantenere la gestione pubblica del servizio, attraverso l'affidamento *in house* alla società provinciale SAPNA S.p.A., da realizzarsi mediante l'acquisizione della stessa da parte dei 92 Comuni appartenenti agli ATO Napoli 1, Napoli 2 e Napoli 3. Tuttavia, non vi è stato alcun concreto sviluppo nelle relative procedure da svolgersi al fine di definire gli affidamenti di competenza⁸.

In tale contesto si è inserita, tra l'altro, l'ultima novella normativa (apportata con legge regionale n. 13 del 25 luglio 2024), che ha prefigurato un assetto organizzativo specificatamente dedicato proprio alla gestione degli impianti nell'area della Città Metropolitana di Napoli.

Infatti, richiamando l'articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022⁹, il nuovo comma 3-*bis* dell'articolo 25 della legge regionale n. 14/2016 attribuisce esplicitamente alla Città Metropolitana il compito di assicurare *"la gestione unitaria degli impianti di trattamento e smaltimento"* e la facoltà di *"provvedere alla gestione degli ulteriori impianti a tecnologia complessa"*, previo convenzionamento con gli EDA competenti sul territorio¹⁰. Il comma 8-*bis* assegna il termine di 60 giorni dalla data della sua entrata in vigore per la stipula di tali convenzioni.

Tale ultima novella normativa regionale ha modificato sostanzialmente l'assetto organizzativo inerente ai servizi da svolgere nel segmento impiantistico dell'area della Città Metropolitana di Napoli rispetto a come precedentemente configurato dagli EDA, determinando di fatto ancora uno slittamento delle tempistiche (peraltro già scadute al momento di entrata in vigore della modifica normativa) entro cui gli stessi EDA erano tenuti a provvedere all'affidamento dei servizi, senza fornire indicazioni sulle concrete modalità di affidamento dei servizi stessi.

Nell'attesa che tali nuove disposizioni trovino concreta applicazione, dalla lettera della norma sembrerebbe che la Città Metropolitana sia destinata a mantenere la proprietà¹¹ e provvedere alla gestione degli impianti STIR¹² esistenti e degli ulteriori impianti complessi a realizzarsi, previa l'adozione di apposite convenzioni con gli EDA Napoli 1, Napoli 2 e

⁷ [Il comma 22 dell'articolo 26-*bis* della legge regionale n. 14/2016 prevede: "11. Decorsi uno o più termini previsti dal presente articolo, la Regione esercita nei confronti degli Eda, dei Comuni convenzionati in SAD, della Città metropolitana, delle Province e dei Comuni inadempienti, i poteri sostitutivi ai sensi degli articoli 39 e 40, comma 3, della presente legge."]

Il comma 1 dell'articolo 39 (Poteri sostitutivi della Regione) specifica quanto segue: "1. La Regione esercita le funzioni di vigilanza in ordine all'attuazione della presente legge e del PRGRU. La Regione esercita altresì poteri sostitutivi in caso di ingiustificata inerzia e grave inadempimento degli Enti d'Ambito e degli Enti locali, con specifico riferimento alle competenze ad essi attribuiti, con riferimento ai seguenti atti:

a) mancata adesione dei Comuni all'Ente d'Ambito, ai sensi dell'articolo 25, comma 2;
b) mancata attuazione delle competenze di cui all'articolo 26, comma 1, lettere a) e c) e delle disposizioni di cui all'articolo 26-*bis*;
c) mancata elezione del Consiglio d'Ambito, ai sensi del comma 2, articolo 28 e degli altri organi elettivi e di nomina;
d) mancato trasferimento della dotazione impiantistica, ai sensi dell'articolo 40 comma 3."]

⁸ [Per precisione, l'EDA Napoli 3 aveva adottato la deliberazione del Consiglio d'Ambito n. 8 del 29/12/2023 recante "Delibera di attuazione dell'art. 23 bis l.r.c. 14/2016 in tema di scelta del modello gestionale dei servizi di raccolta, trasporto e smaltimento e i definizioni dei SAD" e la delibera dell'Assemblea dei Sindaci di EDA Napoli 3 n. 1 del 2 gennaio 2024, individuando il modello gestionale della società mista per i servizi di smaltimento dei rifiuti e di gestione degli impianti. Tuttavia, l'EDA Napoli 3 non ha dato attuazione a tali decisioni, vista l'allora prossima adozione delle modifiche normative dedicate proprio all'assetto organizzativo del sistema impiantistico nella Città Metropolitana di Napoli, intervenute poi con l'inserimento dei commi 3-*bis* e 8-*bis* all'articolo 25 della legge regionale n. 14/2016, ad opera della legge regionale n. 13 del 25 luglio 2024.]

⁹ [Articolo 5 (Meccanismi di incentivazione delle aggregazioni), comma 2: "Le regioni incentivano, con il coinvolgimento degli enti locali interessati, la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza, anche tramite aggregazioni volontarie, superando l'attuale assetto e orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio."]

Ancorché non esplicitamente richiamato, è d'interesse anche quanto disposto dal comma 1: "Ferme restando le disposizioni regionali, nelle città metropolitane è sviluppata e potenziata la gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ivi compresa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali. A tal fine, il comune capoluogo può essere delegato dai comuni ricompresi nella città metropolitana a esercitare le funzioni comunali in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica per conto e nell'interesse degli altri comuni."]

¹⁰ [Articolo 25, comma 3-*bis* della legge regionale n. 14/2016: "Ferme restando le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo spettanti agli EdA NA1, NA2, e NA3 e fatta salva la gestione separata del servizio, al fine di incentivare, ai sensi del comma 2, dell'articolo 5 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), l'organizzazione del servizio in modo da consentire la realizzazione di economie di scala, la realizzazione dei programmi in corso per l'implementazione e ammodernamento degli impianti trattamento meccanico biologico (TMB) ex stabilimento di tritovagliatura e imballaggio dei rifiuti (STIR) ed al fine di sviluppare e potenziare la gestione unitaria del ciclo dei rifiuti nel territorio metropolitano di Napoli, in osservanza dei commi 2 e 44 dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) la Città Metropolitana di Napoli assicura la gestione unitaria degli impianti di trattamento e smaltimento e può provvedere alla gestione degli ulteriori impianti a tecnologia complessa, nel rispetto della normativa vigente e previo convenzionamento con gli EdA competenti per territorio, ai sensi del comma 8-*bis*."]

¹¹ [Sembrirebbe quindi divenuto inapplicabile alla sola Città Metropolitana di Napoli quanto sancito dall'art. 40 della legge regionale n. 14/2016, in base al quale le Province e Città metropolitane devono trasferire a titolo gratuito la titolarità degli impianti di trattamento dei rifiuti agli EDA competenti sul territorio di riferimento.]

¹² [Stabilimento di tritovagliatura e imballaggio dei rifiuti, anche detti di trattamento meccanico-biologico (TMB).]

Napoli 3, che, per quanto noto, non risultano essere state ancora stipulate nonostante il termine sia scaduto lo scorso 27 settembre. Rimane dubbia, in ogni caso, la modalità con cui la Città Metropolitana di Napoli possa concretamente "provvedere alla gestione" degli impianti, dal momento che l'individuazione del soggetto gestore dovrebbe restare prerogativa degli EDA competenti, secondo le modalità di cui all'articolo 21, comma 4, del d.lgs. n. 201/2022.

A tale situazione di inerzia e incertezza nello stato degli affidamenti, si accompagnano le rilevanti criticità che riguardano la dotazione impiantistica sul territorio (non solo metropolitano, ma regionale più in generale), in particolare riguardanti l'insufficiente capacità di recupero e smaltimento della frazione organica dei rifiuti urbani, dei rifiuti urbani pretrattati in impianti TMB e l'assenza di discariche attive¹³. Nello specifico, alla capacità infrastrutturale campana mancano oltre 839 mila tonnellate di capienza per raggiungere l'autosufficienza impiantistica¹⁴.

Risulta pertanto quantomai urgente, visti anche gli importanti interventi di potenziamento degli impianti previsti nei prossimi anni, addivenire ad una soluzione tempestiva che contempra l'individuazione del soggetto gestore del servizio di trattamento intermedio dei rifiuti urbani attraverso un affidamento conforme alla normativa vigente, che garantisca una gestione efficiente, efficace e trasparente del servizio.

Sui servizi di raccolta, trasporto e spazzamento dei rifiuti urbani

Anche la situazione riguardante l'affidamento dei servizi di raccolta, trasporto, spazzamento e correlati è caratterizzata da forti ritardi procedurali, riconducibili alla difficoltà di avviare l'operatività dei numerosi SAD, in particolare nei casi in cui gli stessi abbiano assunto la competenza di provvedere all'affidamento del servizio ex articolo 24-*bis* della legge regionale n. 14/2016 e di dare corso alle gare laddove previste¹⁵.

Tale ritardo, infatti, perpetra una situazione di frammentazione nell'organizzazione e gestione di tali servizi, ostacolando il raggiungimento dei guadagni di efficienza derivanti dalla realizzazione delle economie di scala e dalla razionalizzazione nella gestione, che hanno ispirato la riforma della *governance* del sistema di gestione dei rifiuti introdotta dal Testo Unico Ambientale (d.lgs. n. 152/2006) e che anche l'articolo 5 del d.lgs. n. 201/2022 ha inteso incentivare. Tale riforma è stata peraltro attuata a livello regionale proprio attraverso l'attribuzione agli EDA delle competenze relative all'organizzazione e all'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti, individuando bacini di affidamento ottimali (che dovrebbero dunque, generalmente, essere sovra-comunali¹⁶).

Allo stato, i servizi di raccolta e trasporto rimangono affidati separatamente in ogni singolo Comune dell'area metropolitana (ovvero, 9 affidamenti nell'ATO Napoli 1; 24 nell'ATO Napoli 2; 59 nell'ATO Napoli 3)¹⁷.

La stessa suddivisione in SAD, peraltro, oltre ad allungare le tempistiche procedurali necessarie per definire gli affidamenti dei servizi, potrebbe in alcuni casi rivelarsi anche d'ostacolo alla realizzazione delle suddette efficienze derivanti dalle economie di scala, laddove conduca nuovamente ad una frammentazione organizzativa dei servizi sub-ottimale.

In aggiunta, va osservato che la definizione di bacini di affidamento sub-ottimali, in quanto eccessivamente ristretti, può rivelarsi facilitante esiti collusivi di spartizione del mercato, in analogia con quanto può accadere in caso di divisione in molteplici lotti di gara¹⁸. La determinazione di bacini di affidamento ottimali, invece, può aiutare a riaffermare una reale concorrenza per il mercato in caso di affidamento a terzi, in un territorio quale quello campano finora caratterizzato da un numero assai elevato di gare espletate, di durata tra l'altro generalmente inferiore ai 5 anni, e spesso colpito da episodi di illegalità proprio nel campo della gestione dei rifiuti.

In tale contesto, giova rilevare che l'andamento gestionale del servizio come desumibile dai livelli di raccolta differenziata risulta insufficiente nell'area metropolitana (50,6% nel 2022, dato ISPRA), sia rispetto alla media regionale complessiva (55,6% nel 2022, dato ISPRA), sia rispetto al panorama nazionale (65,2% nel 2022, dato ISPRA), a fronte di costi del servizio elevati nella Regione (€214,4 pro-capite; €47,4 per kg di rifiuto) rispetto alla

¹³ [Secondo quanto riportato nel Rapporto ISPRA 2023, la Regione Campania: è prima per quantità di rifiuti da frazione organica della raccolta differenziata esportati in altre Regioni italiane, con oltre 462mila tonnellate – pari al 27,1% del totale su base nazionale; detiene il primato anche per quantità di rifiuti pretrattati in impianti c.d. TMB/TM conferiti all'estero, con oltre 274mila tonnellate, più della metà del totale nazionale pari a più di 511mila tonnellate; è priva di discariche attive, quindi tutti i rifiuti destinati allo smaltimento sono conferiti in impianti fuori Regione (circa 36mila tonnellate nel 2022).]

¹⁴ [Laboratorio Ref Ricerche, Rifiuti n. 268, Maggio 2024, "Mercato" vs "Regole": Quale percorso?.]

¹⁵ [L'EDA Napoli 1 riunisce 9 Comuni appartenenti al territorio della Città Metropolitana di Napoli ed è suddiviso in 3 Sub-Ambiti Distrettuali ("SAD"), ovvero 3 diversi bacini di affidamento. Il Comune di Napoli e il Comune di Casoria si sono costituiti in due SAD distinti, con affidamenti rispettivamente alle società Asia S.p.A. e Casoria Ambiente S.p.A.; al SAD 3 aderiscono i restanti Comuni e risultano ancora in corso le discussioni relative alla modalità di gestione prescelta. L'EDA Napoli 2 riunisce 24 Comuni della Città Metropolitana di Napoli ed è suddiviso in 6 SAD. La divisione in 6 SAD, in luogo dei 2 SAD precedentemente individuati come risultanti anche da Piano d'Ambito, è stata approvata con delibera n. 21 del 12 giugno 2023 e il processo di adesione dei singoli Comuni ai nuovi SAD è ancora in corso. L'EDA Napoli 3 riunisce 59 Comuni appartenenti al territorio della Città Metropolitana di Napoli ed è suddiviso in 10 SAD. Nessuno dei 10 SAD ha attualmente adempiuto ai termini di legge per l'affidamento dei servizi.]

¹⁶ [La legge regionale n. 14/2016 prevede un'eccezione automatica per i capoluoghi di Provincia, che possono costituirsi in SAD a sé stanti e provvedere autonomamente all'affidamento dei servizi nel proprio territorio.]

¹⁷ [Relazione ARERA 286/2024/I/RIF, "Terza relazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante "riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".]

¹⁸ [Si vedano, tra gli altri, i provvedimenti dell'Autorità I784 - EcoAmbiente/Bando di gara per lo smaltimento dei rifiuti da raccolta differenziata, in Boll. n. 30/2015 e I816 - Gara So.Re.Sa. rifiuti sanitari Regione Campania, in Boll. n. 6/2019.]

media nazionale (€192,3 pro-capite; €38,5 per kg di rifiuto), certamente anche a cause delle gravi carenze infrastrutturali.

Del resto, la *governance* ancora incompleta si pone certamente quale ostacolo alla definizione di una strategia integrata di risoluzione delle criticità riguardanti il ciclo dei rifiuti nel territorio e, quindi, ad un servizio efficace ed efficiente, anche dal punto di vista impiantistico.

L'Autorità ritiene dunque indispensabile e urgente che codeste Amministrazioni, nelle rispettive competenze, si adoperino per il completamento del processo di riorganizzazione del sistema di *governance* dei rifiuti e, quindi, dispongano gli affidamenti dei relativi servizi, nel territorio della Città Metropolitana di Napoli, in conformità alla normativa vigente, senza escludere la possibilità che la Regione attivi i poteri sostitutivi in base alla legge regionale n. 14/2016.

Ciò al fine di rendere possibile un corretto dispiegamento delle dinamiche concorrenziali nel settore dei rifiuti in Campania, con risultati in termini di efficienza e qualità dei servizi a beneficio degli utenti. Del resto, la recente disciplina introdotta dal d.lgs. n. 201/2022 si pone come obiettivo, tra gli altri, la "*tutela e la promozione della concorrenza*" (cfr. articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022).

Si invitano, infine, codeste Amministrazioni 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