

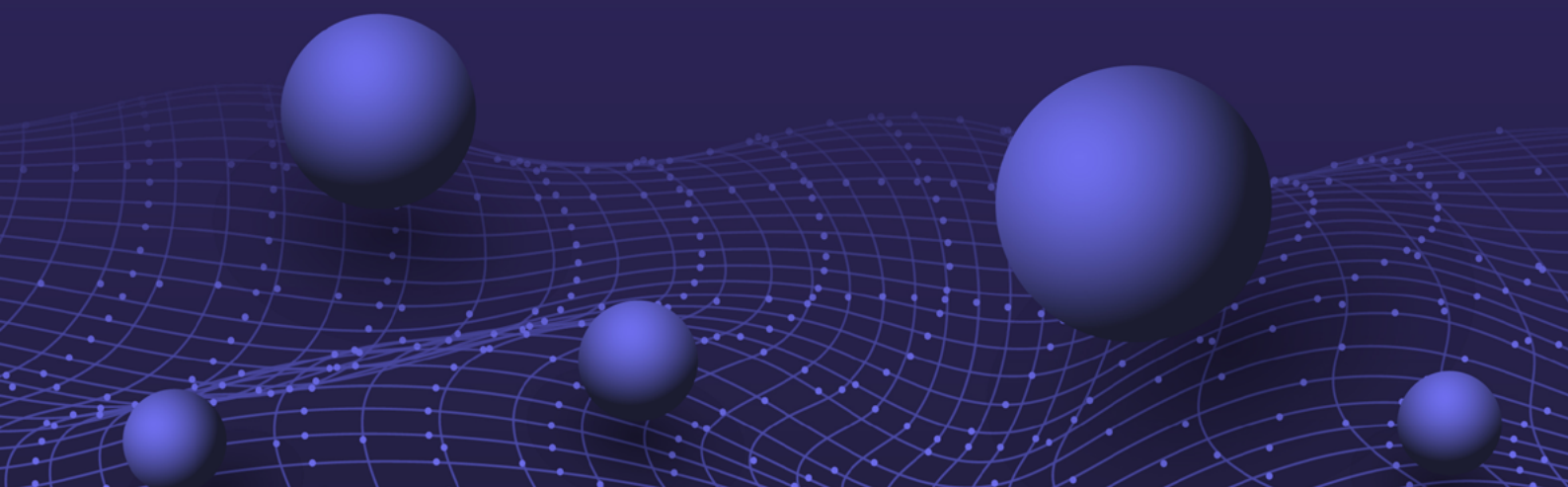
ECONOMICITÀ ED EFFICIENZA DEL SERVIZIO GESTIONE RIFIUTI

*Come abbassare le entrate tariffarie mantenendo
l'equilibrio economico-finanziario della gestione
e investendo in tecnologia, servizi e qualità*

Newsletter di aggiornamento

Realizzata da 24 Ore Professionale
in collaborazione con Five Consulting

luglio 2025



LA PIANIFICAZIONE

Scelte strategiche e legittimità degli affidamenti nei servizi di interesse economico generale (SIEG): la centralità della relazione motivata ex art. 14 del D.Lgs. 201/2022

di Angelo Annibali e Andrea Ruffini, Studio Legale AOR Avvocati, Partner SiC Specialisti in Comune



Con l'articolo 14 del D.Lgs. 201/2022, il legislatore introduce un impianto normativo di portata sistemica, volto a rafforzare la razionalità delle scelte gestionali nei servizi di interesse economico generale (SIEG).

La Relazione motivata: presupposto legittimante dell'affidamento

In un'ottica di pianificazione pubblica responsabile, la norma stabilisce un percorso istruttorio vincolante e strutturato, finalizzato alla selezione della modalità di gestione più idonea in relazione alle specificità del servizio e agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti. Tale percorso si traduce in una **Relazione motivata**, redatta dall'ente affidante, che assume **natura sostanziale**: essa costituisce il presupposto legittimante dell'affidamento e rappresenta il documento chiave attraverso cui l'amministrazione esplicita il proprio processo decisionale.

L'approccio delineato dall'art. 14 si inserisce in un contesto in cui i servizi pubblici locali - e in particolare quelli ambientali - sono chiamati a rispondere a sfide crescenti in termini di efficienza, sostenibilità economica e qualità.

Nel settore dei rifiuti, che per sua natura rientra tra i servizi "a rete" e soggiace a una regolazione settoriale stringente, la disciplina si innesta su un tessuto normativo com-

plesso, che comprende:

- le indicazioni dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), in materia di standard di qualità, assetti tariffari e piani economico-finanziari;
- i criteri di selezione delle forme gestionali fissati dal diritto interno e dell'Unione europea;
- i vincoli derivanti dal principio di concorrenza e dalla disciplina degli aiuti di Stato;
- e, non da ultimo, le esigenze di equilibrio gestionale di lungo periodo.

In tale contesto, la relazione motivata diventa il fulcro di una nuova logica amministrativa: non più solo un adempimento formale, ma uno strumento di responsabilizzazione dell'amministrazione, chiamata a giustificare le proprie scelte in termini di efficienza, efficacia e coerenza con il perseguimento dell'interesse generale. Essa impone una valutazione comparativa approfondita tra le diverse modalità di affidamento, supportata da dati oggettivi, analisi prospettiche, elementi tecnici e valutazioni economiche.

I contenuti della Relazione

Proprio nei servizi ambientali - e in particolare nel servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani - la corretta applicazione dell'art. 14 rappresenta, dunque, una leva strategica per garantire affidamenti sostenibili, capaci di generare valore pubblico e rispondere alle esigenze del territorio.

Entrando nel dettaglio, il nucleo della disciplina è costituito dalla valutazione comparativa delle opzioni gestionali, fondata su elementi oggettivi, dati verificabili e logiche di efficienza economica. L'amministrazione è tenuta ad analizzare, tra l'altro:

- le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio, inclusi gli standard qualitativi, gli investimenti infrastrutturali, i costi per l'ente e per l'utenza, nonché la compatibilità con la situazione finanziaria dell'ente;
- i risultati della gestione pregressa e le esperienze analoghe, con valutazioni prospettiche sui benefici attesi;
- le informazioni raccolte nell'ambito delle ricognizioni periodiche previste dall'art. 30 del decreto;
- la coerenza della scelta con il diritto UE, con particolare attenzione alla disciplina degli obblighi di servizio pubblico, alle compensazioni economiche e ai criteri per evitare sovracompenazioni.

Nei servizi a rete (come nel caso dell'igiene urbana), l'istruttoria si completa con l'elaborazione del Piano Economico-Finanziario (PEF), volto ad attestare la sostenibilità della scelta gestionale.

I modelli di affidamento

L'articolo 14 individua tre modelli principali di affidamento, ciascuno dei quali comporta valutazioni strategiche distinte:

1. affidamento a operatori economici tramite gara pubblica, considerato dal legislatore la forma "ordinaria" di gestione, coerente con i principi di apertura al mercato, concorrenza e trasferimento del rischio operativo (con prevalenza della concessione sull'appalto).
2. affidamento a società miste pubblico-private, mediante la cosiddetta gara a dop-

pio oggetto, in cui si seleziona contestualmente il socio operativo privato e si affida il servizio alla società mista. Tale soluzione consente l'apporto di capitale e know-how privato, mantenendo un controllo pubblico diretto.

3. affidamento diretto a società in house, configurabile solo se sono rispettati i requisiti europei del controllo analogo e della prevalenza dell'attività in favore dell'ente affidante.

Per i servizi non "a rete" è prevista, in via eccezionale, anche la gestione in economia o tramite azienda speciale.

La relazione motivata ex art. 14, comma 3, costituisce, quindi, lo strumento attraverso cui l'ente locale documenta la legittimità della modalità di affidamento scelta.

Essa deve andare ben oltre la mera dichiarazione formale: è un atto tecnico-amministrativo che condensa l'intero processo decisionale.

Lo schema-tipo di Relazione

Al fine di supportare gli enti affidanti nella predisposizione della documentazione richiesta dal D.Lgs. 201/2022 (ed in particolare dall'art. 14), semplificarne e uniformarne i contenuti e indirizzare correttamente le valutazioni che gli enti sono chiamati ad effettuare nell'affidamento dei servizi pubblici locali, l'ANAC, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato hanno elaborato un possibile schema tipo di relazione.

Seguendo tale modello una relazione efficace si articola in almeno sei sezioni fondamentali:

1. quadro normativo e finalità: si inquadra il contesto giuridico di riferimento;
2. descrizione del servizio: si rappresenta in modo analitico il servizio da affidare (ambito territoriale, struttura, valore economico, eventuale natura "a rete");
3. analisi tecnico-economica: si valutano qualità, eventuali investimenti, impatti finanziari, fabbisogni dell'utenza, con dati e stime;
4. valutazione comparativa: si confrontano le tre opzioni gestionali previste, con riferimento a costi, competenze gestionali, capacità di innovazione, risultati attesi e benefici per la collettività (anche attraverso l'analisi s.w.o.t. come confermato sia dalla giurisprudenza amministrativa, sia da quella contabile);
5. verifica dei requisiti in house: ove ricorra, la relazione deve dimostrare puntualmente la sussistenza dei requisiti europei di legittimità dell'affidamento diretto;
6. compatibilità con il diritto UE: va garantita la coerenza con i principi in materia di concorrenza e aiuti di Stato. Se previste compensazioni economiche, devono essere illustrati i criteri adottati per evitare sovracompensazioni.

È ovvio che la qualità della relazione motivata incide direttamente sulla tenuta giuridica dell'affidamento. In sostanza, non è sufficiente la conformità formale del testo al modello tipo ANAC, ma occorre che il documento sia:

- istruttivo e motivato, non meramente descrittivo;
- sostenuto da dati oggettivi e confronti tra alternative gestionali (cfr. l'analisi s.w.o.t.);

- coerente con l'interesse pubblico perseguito, esplicitando obiettivi e risultati attesi;
- trasparente nella metodologia, con fonti, criteri e stime chiaramente indicati (anche mediante ricorso ai dati ISPRA- Catasto Rifiuti);

Un ulteriore elemento qualificante è la trasparenza procedurale. La relazione deve essere pubblicata sul sito dell'amministrazione e trasmessa ad ANAC, come previsto dall'art. 30, comma 1 del D.Lgs. 201/2022.

In conclusione, nel quadro della riforma dei servizi pubblici locali (oggi S.I.E.G.), l'art. 14 del D.Lgs. 201/2022 impone un cambio di passo nella definizione delle modalità di affidamento. In particolare, nel settore dei rifiuti - dove le sfide di efficienza, qualità e sostenibilità sono oggi centrali - la relazione motivata si afferma come vero e proprio strumento di responsabilità amministrativa.

Se ben costruita, essa consente agli enti locali non solo di rispettare gli obblighi normativi, ma di **orientare le scelte gestionali** in modo coerente con gli interessi pubblici e con una visione industriale di lungo periodo.