



Commissione Consiliare "TERRITORIO"

Verbale seduta del 16 giugno 2025

Alle ore 18,30 del giorno 16/06/2025, presso la Sede comunale, si riunisce in seduta pubblica la Commissione consiliare permanente "TERRITORIO", convocata in presenza in data con avviso prot. n. 40534 del 12/06/2025, risultando all'appello nominale:

"Commissione Territorio"

	Cognome nome	Presenti	Assenti	Modalità di partecipazione in sede/da remoto	Note -entra/esce alle ore -si collega/si scollega alle ore
1	DOSSO PAOLO	X		in sede	
2	LOMBARDO ANTONIO SALVATORE	X		in sede	
3	SCAMUZZO STEFANO	X		in sede	
4	GIURANNA GIOVANNI	X		in sede	
5	ZANARDI ELIA	X		in sede	
6	MASSETTI GIANFRANCO	X		in sede	
7	AROSIO SIMONA	X		in sede	Entra alle 19.30
8	MASCHERONI MAURO	X		in sede	
9	GHIONI ALBERTO	X		in sede	
10	TORRACA UMBERTO	X		in sede	Entra alle 19.15
	Presenti n.	10			

Partecipano alla seduta :

l'Assessore Pietro Mazzola con delega all'Igiene Urbana;
il Direttore del Settore Opere per il Territorio e l'Ambiente Arch. Paola Ferri;

inoltre sono presenti:
La Sindaca Anna Varisco e la Vicesindaca Antonella Caniato;

Svolge il ruolo di Segretario:
- dott.ssa Ivana Casciano responsabile Servizio Ambiente-Sviluppo Verde Pubblico;

Il Presidente Scamuzzo, accertato che la Commissione è validamente costituita, invita i presenti a trattare gli argomenti iscritti all'ordine del giorno:

1. Linee guida per l'appalto dei servizi di igiene urbana – appalto decorrente dal 1/02/2026

La seduta viene avviata dal Presidente con la presentazione del dott. Ghiringhelli -Amministratore Delegato dello studio ARS Ambiente- incaricato di redigere il progetto per il nuovo servizio di Igiene Urbana. Il dott. Ghiringhelli è coadiuvato da remoto dal collega ing. Cappello.

Prende la parola il dott. Ghiringhelli che espone il progetto del nuovo appalto di igiene urbana redatto sulla base delle analisi compiute e delle necessità territoriali evidenziate dagli uffici. L'appalto oggi in essere avrà scadenza a 31 gennaio 2026 e si rende necessario analizzare il contesto territoriale e normativo per inquadrare il nuovo progetto.

Il dott. Ghiringhelli illustrando le slide preparate descrive i punti salienti del contesto normativo dove il settore dei rifiuti sta vivendo un "cambiamento epocale", guidato principalmente da ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente), dalle direttive europee sull'economia circolare e da nuove normative nazionali come il D.Lgs. 116/2020 e regionali (Piano Regionale Gestione Rifiuti della Lombardia). Da ultimo abbiamo avuto poco meno di un mese fa l'aggiornamento sui CAM (Criteri Minimi Ambientali) che ci obbligano a fare una gara che preveda alcuni criteri ambientali minimi sulle forniture, sui veicoli e sulle performance del servizio.

In particolare ARERA ha esteso la sua competenza al settore rifiuti. In qualità di organo indipendente con poteri legislativi, esecutivi e giudiziari, sta imponendo una forte industrializzazione del servizio, considerandolo un servizio a rete al pari di acqua, gas ed energia. Le sue delibere integrano automaticamente la legislazione primaria.

Riprende la definizione di rifiuto urbano e precisa che è rifiuto urbano anche quello che deriva dalle utenze non domestiche a patto che rispettino quanto previsto nell'allegato L-quater e la tipologia di attività prevista nell'allegato L- Quinques del D.Lgs. 116/2020. Porta esempi pratici per chiarire meglio la disciplina .

Spiega le modalità con cui può essere costruita la TARI e la collega le indicazioni dell'Autorità (ARERA).

Le principali direttrici di ARERA che influenzano l'appalto sono:

- Standardizzazione: Ha approvato schemi di bando di gara e di contratto tipo con contenuti minimi obbligatori.
- Trasparenza Contabile: Richiede ai gestori una contabilità separata per ogni singolo affidamento, per garantire che i costi attribuiti a un comune siano derivanti da fonti contabili certificate.
- Spinta verso la Tariffa Puntuale (TARIP): Sebbene non possa imporla per legge, ARERA sta creando le condizioni per renderla inevitabile. La delibera più recente impone la misurazione della frazione indifferenziata per ogni utenza in tutti i nuovi appalti, indipendentemente dal regime tariffario. Questo rende la transizione alla tariffa puntuale un passo successivo logico e conveniente. Accenno al metodo Tariffario MTR-3 di recente uscita.
- Bonus Sociale: Dal 2025, è prevista una riduzione del 25% della TARI per le famiglie con ISEE fino a 15.350 € (o 20.000 € con almeno quattro figli), finanziata da una componente perequativa di 6 €/anno a carico di tutte le altre utenze.

L'analisi iniziale ha evidenziato che il sistema di raccolta di Paderno Dugnano è già conforme al modello omogeneo regionale, con buoni risultati tecnici. Tuttavia, sono state identificate aree di miglioramento, la cui implementazione è guidata non solo da esigenze locali ma da un profondo e pervasivo cambiamento normativo che sta trasformando l'intero settore.

Descrive l'analisi fatta grazie ai dati prodotti dagli uffici e dalle relazioni regionali e provinciali per Paderno Dugnano che presenta una produzione pro capite di rifiuto indifferenziato (158 kg/ab/anno) migliorabile e una criticità legata ai cassonetti metallici condominiali, che

deresponsabilizzano l'utenza. L'analisi rivela che, sebbene il sistema di raccolta differenziata del Comune sia performante (70%) e conforme al modello regionale, esistono significativi margini di miglioramento, resi necessari da un profondo cambiamento normativo e regolatorio a livello nazionale ed europeo.

I costi operativi attuali sono efficienti e al di sotto delle medie provinciali e regionali. Delinea i nuovi obiettivi di raccolta differenziata: un tasso di riciclo del 65% entro il 2035 e una purezza dei materiali raccolti molto elevata (es. 97% per il vetro, 95% per l'organico), che richiedono un presidio continuo del servizio. Evidenzia la necessità di allineare il servizio alle indicazioni dettate da ARERA che tra le altre cose punta l'attenzione sulla necessità di misurare la frazione indifferenziata per ogni utenza, anche in assenza di tariffa puntuale, rendendo di fatto questo passaggio una conseguenza logica e inevitabile nel medio termine.

L'andamento storico mostra una crescita iniziale della raccolta differenziata, seguita da una fase di "stanca", tipica dei sistemi maturi che non vengono ulteriormente stimolati. Il valore di indifferenziato è considerato migliorabile, poiché analisi merceologiche indicano che circa due terzi di tale frazione sono costituiti da materiali ancora riciclabili (organico, carta, plastica).

La gestione del fenomeno degli abbandoni richiede un presidio costante e strumenti dedicati.

Il confronto con un campione di comuni di dimensioni e urbanisticamente simili (Rozzano, Rho, Legnano, Cologno Monzese, Segrate, etc.) fornisce un quadro completo del posizionamento di Paderno Dugnano che viene spiegato in una tabella riepilogativa.

Le prime valutazioni indicano che, è possibile sviluppare un appalto con una base d'asta sostanzialmente invariata rispetto ai costi attuali, pur avendo apportato significativi miglioramenti nei servizi e nello strutturare la gara per evitare rischi di ricorsi legali, si raccomanda di separare i servizi di raccolta dai servizi di trattamento e smaltimento.

Per raggiungere i nuovi e ambiziosi obiettivi normativi descritti, è stato delineato un percorso di miglioramento graduale, articolato in due scenari consecutivi per portare la raccolta differenziata a un target dell'80-82%. Le modifiche chiave della prima fase includono:

- Riduzione della frequenza di raccolta del secco residuo da due volte a una volta a settimana. Questa modifica, pienamente allineata al modello regionale, è fondamentale per incentivare la riduzione del rifiuto indifferenziato.
- Introduzione di sistemi di controllo (sacchi o contenitori con chip) per tracciare i conferimenti di secco di ogni utenza. Verrà implementato l'obbligo di utilizzo di un sacco o contenitore dotato di chip (TAG RFID), come imposto dai CAM e da ARERA, per identificare l'utente e misurare i conferimenti.
- Superamento dei cassonetti condominiali per il secco, sostituiti da contenitori più piccoli o da sacchi individuali, più facili da gestire e controllare.

Nella seconda fase che potrà andare a regime dopo 2-3 anni si procederà con ulteriori ottimizzazioni per massimizzare le performance.

- Eliminazione totale dei cassonetti metallici per il secco nei condomini, passando a un sistema di raccolta basato esclusivamente su sacchi controllati individuali.
- Modifica del sistema di raccolta del multimateriale, passando alla raccolta congiunta di plastica e lattine. Questa modifica consente di migliorare la qualità della frazione del vetro (raccolto da solo e quindi più puro) e di ottenere un risparmio stimato dell'1% sul costo complessivo dell'appalto.

L'obiettivo finale di questa strategia è aumentare l'intercettazione media delle frazioni riciclabili del 5-7%, un incremento necessario per raggiungere e superare gli obiettivi di recupero effettivo fissati per il 2035. Le sole modifiche operative, per quanto necessarie, sono destinate a fallire senza il controllo che ne assicuri l'adozione da parte degli utenti e il rispetto da parte del gestore.

Di fondamentale importanza sarà la comunicazione e l'informazione alla cittadinanza che deve prevedere campagne differenziate e specifiche per tipologia di utenza (domestiche, non domestiche, condomini), utilizzando canali e messaggi adeguati a ciascun target per massimizzarne l'efficacia.

Si dovranno aggiornare i regolamenti comunali sulla gestione dei rifiuti e di igiene urbana per integrare un sistema sanzionatorio chiaro ed efficace. Questo non ha lo scopo di "fare cassa", ma di fungere da strumento di deterrenza contro i comportamenti non conformi, come errati conferimenti o abbandoni.

Ulteriori elementi necessari per un avvio e un controllo efficace del gestore saranno l'istituzione della figura del Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC), che rappresenta un investimento strategico per supervisionare l'operato del gestore e l'ispettore ambientale che potrebbe essere nominato come figura anche in collaborazione col gestore.

Infine il contratto deve essere strutturato per includere meccanismi chiari che premino il gestore in caso di raggiungimento di specifici obiettivi di performance e prevedano penalità in caso di mancato raggiungimento degli stessi, allineando così gli interessi industriali del gestore con gli obiettivi di servizio pubblico del Comune.

Questi strumenti, integrati tra loro, costituiscono l'architettura di governance necessaria per tradurre le specifiche tecniche e amministrative in un bando di gara solido ed efficace.

Viene affrontato anche un tema tecnico relativo alla struttura della gara d'appalto che è un elemento strategico che influenza la competizione tra gli operatori, la stabilità del contratto e la minimizzazione dei rischi legali. Le scelte in questa fase devono essere attentamente ponderate per allinearsi alle nuove direttive di ARERA e del mercato.

La scelta del "lotto unico", che accorpa i servizi di raccolta con quelli di trattamento e smaltimento, è fortemente sconsigliata. Questa opzione limita la concorrenza, favorendo i pochi grandi operatori che possiedono anche impianti, ed espone il Comune a un rischio concreto di ricorsi legali da parte degli impiantisti esclusi, come dimostra una recente sentenza del TAR di Brescia. Ad oggi, non esiste una giustificazione tecnica "inattaccabile" che possa blindare la scelta del lotto unico da possibili contenziosi.

La soluzione proposta è quindi quella di procedere con due gare distinte (o lotti separati):

- Lotto 1: Affidamento dei servizi di raccolta, trasporto, igiene urbana e smaltimento delle frazioni minori (es. pile, farmaci).
- Lotto 2: Affidamento dei servizi di trattamento e smaltimento delle frazioni principali (organico, verde, secco residuo, ingombranti).

Il dott. Ghiringhelli conclude il suo intervento parlando della durata dell'appalto che dovrà essere allineata all'ammortamento dei beni (veicoli, contenitori), suggerendo un orizzonte di 5 anni più un'opzione di rinnovo per un ulteriore anno (5+1).

Il Presidente Scamuzzo procede con le domande da parte dei Commissari.

Il Commissario Massetti chiede delucidazioni in merito all'Autorità ARERA più volte nominata nel corso della presentazione.

Il dott. Ghiringhelli precisa che Arera è un'autorità di regolazione indipendente (come la AGCM o l'autorità di regolazione dei trasporti). È nominata dal governo e ha sede a Milano. Regola gas, energia elettrica, servizio idrico integrato, teleriscaldamento e rifiuti (tutti i servizi a rete). Il collegio è composto da cinque persone nominate dal governo e in carica per 7 anni, ma l'autorità ha 20-50 dipendenti ed è strutturata in divisioni. L'obiettivo di Arera è omogeneizzare i servizi a livello nazionale e creare condizioni omogenee a livello di macro-area territoriale.

Il commissario Arosio chiede ulteriori precisazioni sul ruolo dell'ispettore ambientale. Il dott. Ghiringhelli precisa che l'ispettore ambientale e il responsabile del controllo sul servizio sono due cose diverse. Chi controlla il servizio è il DEC (Direttore Esecuzione del Contratto), figura prevista dal Codice degli Appalti e nominata dall'amministrazione appaltante (ente comunale). L'ispettore ambientale invece si occupa dell'analisi diretta dei rifiuti. Tipicamente è meglio che lo faccia l'ente (Comune) perché, essendo in alcuni casi un pubblico ufficiale, può comminare sanzioni. Può

essere considerato un ausiliario del rifiuto. È una figura già attiva in comuni come Milano, Monza, San Giuliano, Cusano Milanino, Desio e Corsico. Sul tema interviene anche l'ing. Cappello – in collegamento da remoto - che ha esperienza come DEC di Cusano Milanino descrivendo le implicazioni positive di avere l'ispettore ambientale sul territorio.

Il commissario Ghioni sottopone il problema del Centro Raccolta che non è semplicissimo da raggiungere per cui chiede se sono previste le eco-mobili per alcune tipologie di rifiuti e il professionista risponde in modo affermativo precisando che sono previsti centri di raccolta mobile. Dal commissario Ghioni vengono toccati i temi del recupero del cibo, dell'importanza del Centro del riuso, della raccolta di pannolini e pannoloni. Accenna anche al tema dell'amianto che esula dal progetto e alla necessità di posizionare fototrappole

Il dott. Ghiringhelli precisa che sono tutti argomenti importanti e che per ciascuno dei temi richiesti fornisce risposte utili a spiegare le diverse scelte possibili e convenienti (es. gestire i pannolini e pannoloni ancora oggi con le tecnologie disponibile costa 250-300 €/tonn, mentre il costo di smaltimento dell'indifferenziato costa 150 €/tonn). Per quanto riguarda l'amianto, purtroppo non si può includere nell'appalto in quanto ARERA ha espressamente detto che è fuori dal perimetro regolatorio. Per ciò che riguarda le fototrappole queste fanno parte di tutte le iniziative che vanno messe in campo per ridurre il tema dell'abbandono e contenerlo.

Tratta anche il tema del Centro del riuso che è necessario e potrebbero essere disponibili anche dei finanziamenti regionali per la realizzazione.

Il commissario Torraca chiede se l'introduzione della raccolta puntuale e degli ispettori ambientali non spingerà l'abbandono di rifiuti. L'ing. Cappello spiega che In Cusano Milanino, dove è in atto un sistema simile, all'inizio c'è stato un periodo di assestamento con qualche aumento degli abbandoni. Tuttavia, grazie al monitoraggio costante con gli ispettori ambientali, i rifiuti abbandonati sono tenuti sotto controllo. L'azione degli ispettori è prevalentemente di visibilità e informazione, spingendo le utenze a partecipare correttamente. Un ispettore ambientale a Cusano Milanino (4 ore a settimana) effettua circa trenta accertamenti al mese, portando a circa 3-4 sanzioni effettive.

Conferma quanto detto dal Dott. Ghiringhelli sui temi trattati precisando che verrà introdotta raccolta dei pannolini una volta alla settimana, che – per alcune utenze fragili - potrà avviare alla diminuzione dei passaggi del secco. Conferma che il tema dell'amianto potrà essere trattato a latere dell'appalto.

Il commissario Arosio chiede se il controllo del sacco viene fatto sul sacco abbandonato o su quello conferito (cippato) e chi gestisce il controllo.

Il dott. Ghiringhelli conferma che il controllo può essere fatto sia sul sacco abbandonato che sui sacchi cippati (controllo a campione, su segnalazione o sul condominio). Attualmente a Cusano Milanino, il gestore gestisce il controllo sul territorio. L'ing. Cappello precisa che gli operatori stessi, se rilevano conferimenti non conformi, applicano un bollino segnaletico e non raccolgono il rifiuto, registrando l'infrazione in un database che viene poi utilizzato dagli ispettori ambientali. C'è un meccanismo di corresponsabilità tra gestore, comune e i cittadini sono responsabilizzati.

Il Presidente Scamuzzo chiede se la base d'asta è stata fatta su un'ipotesi di tariffa e quanto costerà la TARI.

Il dott. Ghiringhelli precisa altresì che il suo incarico non prevede l'individuazione di costi della tariffa e che questa viene calcolata seguendo oggi il metodo MTR-2 e tra qualche tempo verrà introdotto il metodo MTR-3. Tuttavia, la base d'asta sarà simile a quanto pagato adesso, il che implica che le TARI "saranno uguali fondamentalmente" o allineate.

Il commissario Arosio chiede se la collaborazione con ARS Ambiente potrà proseguire anche dopo il progetto.

L'Arch. Ferri precisa che il rapporto di servizio con ARS Ambiente prevede di base non solo l'affiancamento nella fase di costruzione dell'appalto, ma anche nella sua fase di avvio. Questo è

cruciale perché, come precedentemente indicato dal dottor Ghiringhelli, il primo anno di vita dell'appalto è il momento fondamentale per orientare e indirizzare la sua concreta attuazione.

Il nostro contratto con ARS Ambiente include anche l'opzione di una prosecuzione di questo rapporto per accompagnare il servizio, ricoprendo alcuni ruoli specifici, come è avvenuto nel caso di un altro comune. La costruzione di questa nostra partnership ha quindi un prosieguo che va oltre la realizzazione della gara, con un potenziale ulteriore affiancamento nel suo svolgimento. Questa figura altamente professionale è stata scelta proprio per fornire un valore aggiunto sia alla fase di costruzione sia alla concretezza del servizio.

Il Dott. Ghiringhelli aggiunge che questa modalità di gestione è una novità assoluta o quasi. La Direzione dell'Esecuzione del Contratto (DEC) esternalizzata, infatti, non esisteva in questa regione fino a circa 10 anni fa. Tale pratica era invece ubiquitaria nel Sud Italia. Tradizionalmente, in Lombardia il RUP (Responsabile Unico del Procedimento) riusciva a gestire queste attività internamente. Tuttavia, con l'avvento di Arera, la gestione di un appalto di queste dimensioni, sia economiche che tecniche, è diventata quasi impossibile per gli uffici comunali. La gestione è radicalmente diversa da quella pubblica convenzionale, poiché Arera gestisce fondamentalmente servizi industriali, e non servizi pubblici. Da questo punto di vista, ARS Ambiente può fungere da elemento di raccordo tra comune e gestore.

Il Presidente concede al Consigliere De Simone la parola, che chiede se ci sarà l'obbligo di abbandonare la TARI tributo a favore della tariffa puntuale.

Il dott. Ghiringhelli risponde che non c'è un obbligo legale immediato di abbandonare la TARI. Tuttavia, l'obbligo di misura del secco è previsto per legge (imposto da Arera per i nuovi appalti), quindi il Comune avrà comunque i dati tecnici. Arera sta replicando i modelli di regolazione dell'energia e del gas (che usano fatture, non tasse), spingendo verso la tariffa corrispettiva. Il nuovo documento di consultazione MTR-3 regolerà per la prima volta l'articolazione tariffaria, stabilendo come costruire la TARI (voci di costo, ripartizione tra utenze), portando a "rivoluzioni abbastanza significative".

Alle ore 20.30 il Presidente dichiara chiusa la seduta.

IL SEGRETARIO

Dott.ssa Ivana Casciano

**IL PRESIDENTE DELLA
COMMISSIONE TERRITORIO**

Stefano Scamuzzo

