

## Cap. 7 – Modello gestionale

### *7.1. La proposta di sottoambiti di erogazione del servizio*

#### **7.1.1 L'obiettivo del superamento della frammentazione delle gestioni e i relativi presupposti economici**

La Norma quadro sulla disciplina dei rifiuti, rappresentata dal D. Lgs. 22/97, nell'individuare le linee guida e gli strumenti per l'ottenimento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità nella gestione dei servizi pubblici, focalizza i seguenti obiettivi generali:

- superamento delle gestioni in economia;
- superamento delle gestioni su dimensione comunale;
- conseguimento della gestione industriale di servizi, ovvero della gestione integrata.

Il D.Lgs. 22/97 contiene gli elementi normativi di riferimento generale della riforma della gestione dei rifiuti. In modo coerente con il più generale processo di riforma dei servizi locali, pur ribadendo le peculiarità del settore e la natura pubblica del servizio, vengono poste le basi per una ristrutturazione "industriale" del modello organizzativo ed economico per la gestione dei servizi, fondata sul superamento delle forme in economia e sulla separazione tra funzioni di pianificazione regolazione e controllo, mantenute in capo agli enti locali, anche se da esercitare in forma associata e non più "singolarmente", ed attività propriamente tecniche di erogazione del servizio, da svolgere attraverso società di capitali organizzate imprenditorialmente.

Il disegno di riforma si basa su due presupposti economici. Il primo afferma che la rispondenza del servizio ai necessari requisiti di tutela dell'ambiente e della salute dell'uomo può essere assicurata solo organizzando il servizio stesso su scala più ampia rispetto al territorio del singolo comune; il secondo evidenzia come, pur essendo i vantaggi di efficienza connessi alla maggior scala di attivazione del servizio e alle complementarità di costo limitati ad alcune fasi del servizio, l'organizzazione della gestione per ambiti sovramunicipali possa consentire apprezzabili miglioramenti nell'efficienza, nell'efficacia e nella qualità del servizio.

L'assetto industriale che può garantire le desiderate condizioni di economicità nella gestione dei rifiuti è dato da due elementi fondamentali del sistema di regolamentazione: l'unicità della gestione nell'ambito territoriale – o comunque la drastica riduzione della

frammentazione nelle gestioni - e l'introduzione della tariffa come strumento per garantire al gestore ricavi in grado di coprire i costi e gli investimenti e consentire la presenza di un congruo margine di remunerazione per il capitale investito. In altre parole, gli elementi di monopolio naturale che distinguono alcune fasi del processo di produzione del servizio determinano un'oggettiva convenienza verso una gestione monopolistica del servizio che viene adeguatamente mitigata da un sistema di tariffazione basato sul meccanismo del *price cap*<sup>1</sup> e quindi destinato ad impedire al gestore di lucrare extraprofiti di tipo monopolistico.

### **7.1.2. Le opzioni previste dalla normativa per il superamento delle gestioni non ammesse a salvaguardia**

Come noto, gli adempimenti iniziali connessi alla prima attivazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani, in base alle disposizioni dell' art. 16 della LR 25/99 consistono:

- a) nell'individuazione delle gestioni preesistenti che operano in conformità alla Pianificazione Provinciale, e secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, che possono perciò perdurare per tutta la durata del periodo provvisorio fissato dalla legge, (cioè fino all' affidamento "definitivo" da attuarsi ai sensi dell' art. 8-ter della medesima legge regionale), in esito a un percorso istruttorio e valutativo da dedurre, autonomamente a cura dell' Agenzia, dai principi stessi della legge, non essendo intervenuto, nel caso dei servizi del ciclo dei rifiuti urbani, un atto di regolazione "intermedia" da parte della Regione analogo a quello assunto per la valutazione delle gestioni idriche (essendosi trattato, in questo caso, della Deliberazione G.R. n. 1550/2003);
- b) nell'Individuazione delle gestioni da superare, che devono cioè cessare con la prima attivazione del Servizio di gestione dei rifiuti urbani nell'Ambito territoriale ottimale, delle quali può essere dichiarata la confluenza nelle gestioni salvaguardate, "senza che ciò costituisca nuovo affidamento" - art. 16, c. 1, lett c), - o che, in alternativa, possono essere ri-affidate:
  - b1) mediante gara da esperirsi con procedura ad evidenza pubblica, ai sensi dell' art. 8-ter c. 1 della legge regionale;

---

<sup>1</sup> Il *price cap* è un metodo per definire il prezzo che il monopolista regolamentato può praticare agli utenti. Il metodo mette in relazione l'incremento alla variazione dei costi legata all'inflazione, al recupero di efficienza imposto dall'autorità e alla remunerazione del capitale investito.

b2) quando ne sussistano le condizioni di procedibilità, mediante affidamento in house, ai sensi dell' art. 8 ter, c. 4 della medesima legge regionale;

Per l'individuazione delle gestioni da mantenere in essere si è proceduto secondo i criteri indicati dall' Assemblea col proprio Atto di indirizzi del maggio 2003, desunti, per analogia, da quelli enunciati in forma espressa limitatamente al servizio idrico integrato dalla citata Deliberazione GR 1550/2003.

Si sono pertanto prese in considerazione solo le gestioni industriali erogate da società di capitali *riferite alla totalità dei segmenti del servizio*, e su queste si è condotta un'istruttoria finalizzata ad attestarne un' operatività improntata a criteri di efficienza, efficacia ed economicità: per la valutazione si è fatto riferimento agli "orizzonti valutativi", (Area gestionale; Area economico-finanziaria) e agli indicatori appositamente individuati, anche in questo caso – come per le gestioni del settore idrico – assumendo come soglia di ammissibilità il rispetto dei valori critici per almeno il 60% degli indicatori.

Ai fini dell'individuazione delle gestioni da superare tra esse sono state inserite in modo automatico quelle dirette comunali, per obbligo legislativo, e le gestioni industriali "parziali", cioè non riferite alla totalità dei segmenti<sup>2</sup>, avendo in questo caso la mancata conferma avuto valore soprassessorio, e non revocatorio; operato tale screening preliminare si sono ulteriormente dichiarate da superare le gestioni industriali e integrate le cui caratteristiche non avessero resistito al vaglio degli indicatori di efficienza efficacia ed economicità assunti a riferimento.

L'individuazione delle gestioni mantenute in essere, e di quella da superare, - pur con le sfumature sopra esposte, - è intervenuto nell' ATO n. 4 di Modena attraverso l' Atto dell'Assemblea dell'Agenzia adottato nell' ottobre 2003.

Una volta perfezionati tali adempimenti, si trattava tuttavia di "disegnare" il modello gestionale e organizzativo, che costituisce la "chiave di volta" del *Piano di prima attivazione*, in quanto fattore condizionante per la definizione dei bacini territoriali di prestazione del servizio, per l'"allocazione" degli interventi e degli investimenti, e per gli aspetti di contenuto ed organizzativi dei diversi segmenti del servizio.

---

<sup>2</sup> Si è ritenuto di dover procedere in tal senso perché l' erogazione dei servizi relativi al ciclo dei rifiuti urbani così come "ridimensionato" dalla definizione del servizio operata dall' art. 15 c. 1 della LR 25/99 deve intendersi condizione necessaria, anche se la procedibilità del procedimento valutativo, anche se non sufficiente per la conferma

Fermo restando perciò il “nucleo” costituito dai territori riferibili alle gestioni confermate, il modello gestionale deriva dalle scelte – confluenza in questa o quella gestione mantenuta in essere, oppure ri-assegnazione ad un gestore da designare ex novo, - riguardanti il destino delle gestioni da superare.

La legge regionale consente, in astratto, sia la “confluenza”, - per la quale i criteri generali sono forniti dalle Linee guida, - sia la ri-assegnazione, secondo le alternative sopra richiamate, dell’affidamento *ex novo* mediante gara con procedura ad evidenza pubblica, o dell’affidamento diretto ad una società che abbia i requisiti per il c.d. “in house providing”.

La circostanza dell’ esistenza di tre gestioni confermate per accertato soddisfacimento dei requisiti prescritti, così da comportare, in partenza, una necessitata frammentazione del modello gestionale, rispetto ad altri Ambiti e contesti della Regione Emilia Romagna, ha fornito le motivazioni per l’esclusione fin dall’inizio dell’ipotesi di una anche parziale ri-assegnazione mediante gara delle gestioni da superare.

Anche a prescindere dall’ oggettiva e indiscutibile difficoltà di predisporre la necessaria documentazione tecnica, amministrativa e finanziaria – nonché il bando di gara – in tempi congruenti con quelli necessari per la definizione delle convenzioni con le gestioni salvaguardate, l’ipotesi di (anche solo parziale) ri-assegnazione mediante gara delle gestioni da superare avrebbe dato luogo ad una grave e inevitabile sfasatura temporale delle durate dei contratti relativi all’una e all’altra alternativa, così da compromettere, o comunque da ritardare considerevolmente la *piena attuazione* del Servizio di gestione dei rifiuti urbani, cui corrisponde, di norma, la presenza di un unico gestore, e la parallela definizione di un’unica tariffa di riferimento a livello d’ATO, ancorché modulata “per fasce di utenza e territoriali”.

L’ intervenuta esclusione del ri-affidamento mediante gara delle gestioni da superare, fermo restando l’obiettivo di fondo relativo al superamento della frammentazione delle gestioni, che trova certo più adeguata concretizzazione attraverso la soluzione della “confluenza”, non esclude però la percorribilità di affidamenti in house, ove ne sussistano le condizioni di procedibilità: per gli affidamenti in house sussistono infatti maggiori margini di discrezionalità per quanto attiene alla durata, così da rendere tale forma di affidamento non incompatibile con l’obiettivo di concretizzazione, in tempi compatibili, della gestione d’ambito unitaria.

Per l'effettiva percorribilità dell'affidamento in house deve tuttavia essere accertato preliminarmente il possesso delle caratteristiche postulate dalle recentissime disposizioni del Legislatore nazionale, - prevalenti su quelle regionali, in quanto riguardanti le modalità di affidamento e la tutela della concorrenzialità, - da parte della società candidata a tale forma di affidamento: e si tratta, oltre al "prerequisito" dell'*integrale proprietà pubblica*:

- a) di una documentabile capacità di controllo degli enti locali proprietari sugli atti della società, di "intensità" pari a quella posseduta sui propri stessi servizi;
- b) del documentabile svolgimento della *prevalente* attività della società in questione a favore degli enti locali proprietari.

Ciò non inficia per altro l'efficacia delle disposizioni "accessorie" emanate a livello regionale, che nella Regione Emilia Romagna attengono ai criteri di valutazione del Piano industriale, che deve dimostrare – almeno – il soddisfacimento delle "soglie critiche" per tutti gli indicatori utilizzati per il giudizio sull'ammissione a salvaguardia relative agli orizzonti infrastrutturale e gestionale alla conclusione del primo anno di gestione, e all'orizzonte economico-finanziario entro quattro anni.

E' pertanto alla luce delle combinate norme di iniziativa statale e regionale che deve essere operata la valutazione di ammissibilità da parte dell' Agenzia nei confronti di eventuali richieste di affidamenti in house avanzate dagli enti locali dell' Ambito Territoriale Ottimale a favore di loro Società a totale capitale pubblico.

## ***7.2. Le aspirazioni degli Enti Locali dell'Ambito***

Nel formulare la proposta iniziale di modello gestionale, l'Agenzia ha inteso focalizzare l'importanza della concentrazione delle gestioni, - non essendo ora materialmente possibile perseguirne la completa unificazione, nella radicata convinzione di perseguire l'interesse generale, e del resto intercettando, nella grande maggioranza dei casi, il consenso e il "gradimento" degli Enti Locali assegnati a ciascun sottoambito.

Va tuttavia evidenziato che per quanto riguarda il servizio di gestione dei rifiuti urbani sono finora pervenute – più o meno ritualmente - due richieste di affidamento in house, che riguardano:

- il Comune di Montese, che, come per il servizio idrico integrato, ha richiesto l'affidamento alla società multiservizi dallo stesso recentemente costituita;

- i Comuni modenesi comproprietari di SORGEA, che hanno avanzato l'ipotesi di affidamento dei servizi del ciclo dei rifiuti urbani a Geovest srl, società partecipata da Sorgea al 39,5%, e per il resto di proprietà di altri comuni del Bolognese, che hanno essi pure avanzato alla competente Agenzia di Bologna una richiesta di affidamento in house a tale Società.

Nel primo caso, non è stato finora messo in disponibilità dell'Agenzia alcun piano industriale in grado di consentire la valutazione dell' idoneità tecnica ed organizzativa della neo-costituita società ad erogare il servizio secondo i necessari parametri di efficienza ed economicità; nel secondo, si è ritenuto che dovesse essere preliminarmente sciolta la riserva relativa alla costituzione, in tempo utile, dell'ipotizzato "gestore unitario" d'Ambito, da cui potrebbe risultare percorribile una diversa e più "pacifica" opzione amministrativo-contrattuale; e deve essere inoltre operato un serio approfondimento giuridico sulla legittimità dell' affidamento, - anche in vista di possibili ricorsi, - soprattutto in relazione al possesso da parte di Geovest dei requisiti per l'"in house providing", sia sotto il profilo dell' effettiva capacità di controllo sui suoi atti da parte dei comuni modenesi, con pregnanza pari a quella detenuta sui loro stesi servizi, sia sotto quello dell'assetto proprietario, che trova i comuni modenesi partecipi solo indirettamente, cioè attraverso la loro quota di proprietà di Sorgea.

Anche in questo caso ad una determinazione su tali proposte si potrà pervenire nell'arco temporale riservato alla consultazione coi Comuni, e in caso di positiva valutazione, si proporranno le conseguenti modifiche al Modello gestionale, che sarà sottoposto al voto finale dell'Assemblea, in variante a quello inizialmente inviato.

### ***7.3. L'articolazione di progetto per la prima attivazione del servizio integrato***

#### **7.3.1. Criteri seguiti per la definizione delle ipotesi di sottoambiti**

I sottoambiti che si vanno a costituire in questa prima fase devono corrispondere ciascuno al territorio servito da ognuno dei diversi gestori salvaguardati. Ma già in questa fase appare utile avere quale riferimento l'evoluzione futura dei sottoambiti medesimi, che, in funzione di un ambito provinciale finalmente a gestione unitaria, diverranno sottozone operative omogenee, in relazione alla organizzazione ed alla gestione dei servizi di interesse di questa Agenzia.

Per quanto riguarda il servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani ed Assimilati, le future zone operative dovranno essere costituite primariamente in considerazione del principio di prossimità, al fine di contenere al minimo i trasporti di rifiuti. Quindi si dovrà valutare la destinazione finale della massa prevalente dei rifiuti raccolti (ovviamente valutando anche i tempi di esaurimento degli impianti, soprattutto di discarica); inoltre ogni zona, al fine della razionalizzazione del servizio, dovrà essere dotata delle opportune stazioni di trasferimento e/o compattazione e/o selezione e dei contigui centri di zona per rimessaggio, manutenzione e pulizia dei mezzi.

Nella fase di definizione delle aggregazioni delle gestioni da superare lo staff dell'Agencia ha proceduto sottoponendo al vaglio degli organi decisionali alcune proposte di aggregazione con i relativi percorsi di evoluzione temporale. Ovviamente tali aggregazioni non potevano che essere effettuate per interi territori comunali, dovendo i diversi comuni essere assegnati a differenti Gestori: ma una volta che l'ambito provinciale abbia raggiunto una gestione unitaria non è da escludere la possibilità di definire le aree a prescindere dai confini amministrativi.

Per la formulazione di dette proposte di aggregazione sono stati seguiti i criteri di seguito elencati in ordine di priorità, ferma restando la conferma delle gestioni ammesse a salvaguardia:

- assegnazione dei servizi al Gestore industriale salvaguardato che già in parte operi nel Comune relativamente ad uno o più segmenti (criterio di "gestione prevalente del servizio");
- esame ed eventuale conferma delle eventuali decisioni già prese o avallate dall'Agencia;
- accorpamento al sottoambito vicinore in senso geografico (criterio di continuità territoriale);
- considerazione della morfologia del territorio, in particolare per le fasce collinari e montane;
- valutazione della dotazione di vie di comunicazione e di infrastrutture in genere;
- tendenza a minimizzare le differenze tra i sottoambiti inerenti i due servizi gestiti (idrico e rifiuti);
- considerazione di piani e/o programmi di interesse di livello regionale, provinciale o intercomunale, sia esistenti che in itinere.

### 7.3.2. Sottoambiti individuati

Nelle fasi preparatorie della stipula delle Convenzioni sono state formulate per entrambi i servizi di competenza dell'Agenzia due soluzioni alternative di delimitazione territoriale dei sottoambiti da attribuire ai Gestori salvaguardati. Le discussioni in merito hanno individuato come più rispondente alle necessità ed alle aspirazioni degli Enti soci dell'Agenzia l'ipotesi nel prosieguo illustrata.

Poiché tre sono i gestori salvaguardati, l'ipotesi prevede tre sottoambiti. Ciò non esclude che questi possano essere ulteriormente suddivisi a fini operativi e a cura del gestore medesimo.

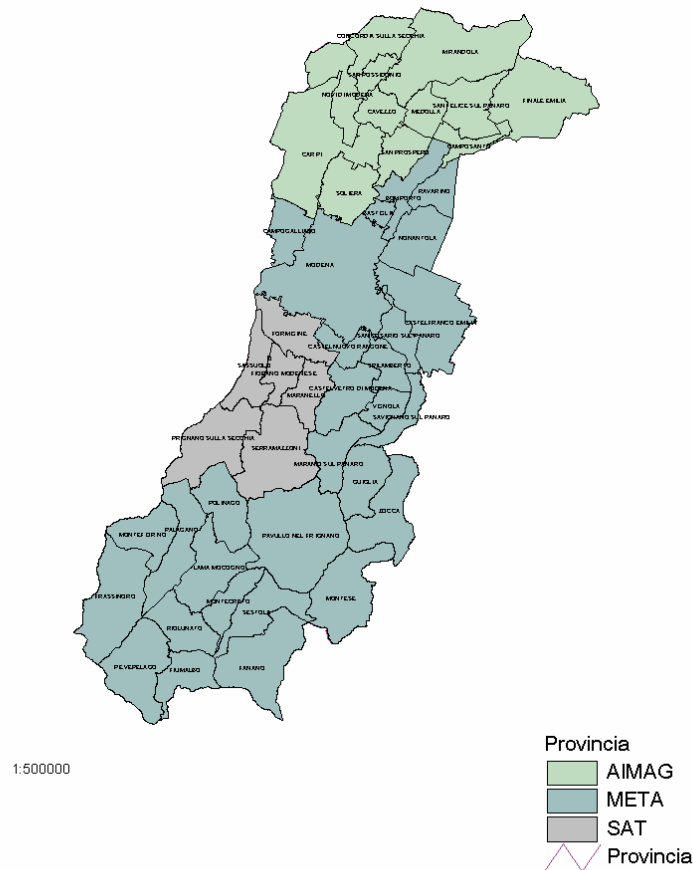
Nell'elencazione dei comuni assegnati a ciascun sottoambito, vengono evidenziati in carattere grassetto quelli per i quali è stata deliberata la revoca della gestione e dei quali pertanto viene proposta la riassegnazione.

- ***Sottoambito Bassa Pianura, a gestione AIMAG:*** Carpi, Novi, Concordia, S.Possidonio, Mirandola, Medolla, S.Prospiero, Camposanto, S.Felice, **Cavezzo, Finale Emilia, Soliera.**
- ***Sottoambito Alta Pianura-Collina ovest, a gestione SAT:*** Sassuolo, Formigine, Fiorano, Maranello, Serramazzoni, **Prignano.**
- ***Sottoambito Alta Pianura est-Montagna, a gestione META:*** Modena, Campogalliano, Castelnuovo R., Castelvetro, S.Cesario, Spilamberto, Vignola, Savignano sul Panaro, Marano, Pavullo, Polinago, Palagano, Montefiorino, Frassinoro, Lama Mocogno, Montecreto, Sestola, Zocca, **Nonantola, Ravarino, Bastiglia, Bomporto, Castelfranco, Pievepelago, Guiglia, Montese, Fanano, Riolunato, Fiumalbo.**

La figura che segue rappresenta graficamente l'estensione territoriale dei tre sottoambiti così individuati.

Nei sottoparagrafi successivi vengono sinteticamente discusse le motivazioni che hanno condotto a tale articolazione territoriale dei sottoambiti proposti.

ATO n. 4  
 Servizio Gestione Rifiuti, aggregazione sottoambiti  
 Prima ipotesi



*(figura con titolo da aggiornare)*

### 7.3.3. Motivazioni di carattere tecnico e morfologico

Le ragioni di natura tecnica, logistica e di morfologia territoriale che supportano la costituzione dei sopraillustrati sottoambiti, sono brevemente riassunte nel seguito, con esplicito riferimento ai criteri adottati e sopra discussi, distintamente per i diversi comuni inseriti in ogni sottoambito.

- **Sottoambito Bassa Pianura (AIMAG):**

- Le gestioni salvaguardate ad AIMAG SpA per i comuni di Carpi, Novi, Concordia, S.Possidonio, Mirandola, Medolla, S.Prospero, Camposanto, S.Felice, vengono in quanto tali confermate.
- Il comune di Cavezzo vedeva già AIMAG operare in parte il servizio; per il principio di gestione prevalente viene assegnata ad AIMAG l'intera gestione.

- Nel 2003, con decisione concordata tra le parti ed avallata dalla Agenzia, AIMAG ha assunto la gestione integrale del servizio nel comune di Soliera (precedentemente servito in parte da META SpA). Tale passaggio viene confermato con l'inclusione di Soliera in questo sottoambito.
- La gestione operata da SORGEA srl nel comune di Finale Emilia non ha ottenuto la salvaguardia. Finale Emilia viene assegnato ad AIMAG per ragioni di contiguità geografica; inoltre i rifiuti prodotti in questo comune erano già smaltiti presso impianti gestiti da AIMAG SpA.
- ***Sottoambito Alta Pianura-Collina ovest (gestione SAT):***
  - Le gestioni salvaguardate di SAT SpA nei comuni di Sassuolo, Formigine, Fiorano, Maranello, Serramazzoni vengono in quanto tali confermate.
  - Viene assegnata la gestione di **Prignano** per ragioni di contiguità geografica e di congruenza con la pianificazione provinciale di settore.
  - Il PPGR prevede la necessità di ubicare un impianto di discarica nella fascia collinare occidentale della Provincia, quindi in uno dei comuni di questo sotto-ambito o in comune limitrofo: su tale impianto dovrebbe gravitare lo smaltimento dei rifiuti qui prodotti, perlomeno per la parte che non riuscirà a trovare valorizzazione presso il combustore di Modena.
- ***Sottoambito Alta Pianura est-Montagna (gestione META):***
  - Si confermano le gestioni salvaguardate che META SpA opera nei comuni di Modena, Campogalliano, Castelnuovo Rangone, Castelvetro, S.Cesario, Spilamberto, Vignola, Savignano sul Panaro, Marano, Pavullo, Polinago, Palagano, Montefiorino, Frassinoro, Lama Mocogno, Montecreto, Sestola, Zocca.
  - Vengono assegnate le gestioni di Nonantola, Ravarino, Bastiglia, Bomporto, Castelfranco, Pievepelago, comuni nei quali già in parte operava META nei servizi di igiene urbana.
  - La gestione dei comuni di Guiglia, Montese, Fanano, Riolunato, Fiumalbo viene assegnata per ragioni di contiguità geografica e di congruenza con le previsioni della pianificazione provinciale di settore.
  - Questo sottoambito è quello nel quale con ogni probabilità sono maggiori le necessità di operare una ulteriore articolazione operativa. In linea di massima pare consigliabile seguire un criterio di definizione che delle aree operative stret-

tamente connesso alla localizzazione delle stazioni di trasferimento realizzate o da realizzare.

### **7.3.4. Motivazioni di carattere economico**

#### **7.3.4.1. Fondamenti economici per la determinazione delle confluenze**

La metodologia adottata per la definizione delle confluenze fa riferimento ai principi generali individuati dalla normativa vigente nel settore dei rifiuti e nel settore idrico e consente di motivare le ipotesi di aggregazione sulla base di alcune macro - considerazioni di natura tecnica ed economica.

La teoria economica individua la *ratio* della necessità di regolamentare il servizio idrico e il servizio dei rifiuti urbani in ragione dell'evidenza che tali settori insistono su un mercato caratterizzato dalla presenza di un monopolio naturale. Per monopolio naturale si intende una configurazione di mercato in cui la tecnologia o le caratteristiche di un servizio determinano l'operatività di una sola azienda. In tale situazione non è possibile la presenza di altre aziende; in altri termini non vi è concorrenza all'interno del mercato.

Il concetto di monopolio naturale è tradizionalmente connesso alla presenza di economie di scala, ossia alla situazione in cui i costi medi diminuiscono al crescere della produzione.

#### *Considerazioni sulla gestione del servizio dei rifiuti urbani*

Alla base dei vincoli previsti dalla normativa di settore che impone la ricerca dell'efficienza e dell'efficacia nella gestione e regolamentano mercati caratterizzati dalla presenza di un monopolio naturale sta l'evidenza empirica che dimostra come l'applicazione di un sistema gestionale "integrato", inteso come industriale - che mira cioè al superamento delle gestioni frammentate e all'organizzazione dei servizi su scala sovracomunale – comporta di per sé un recupero di efficienza della gestione individuabile nella possibilità di sfruttare la presenza di eventuali economie di scala, di scopo e di costo.

Per la teoria economica, un'impresa ottiene economie di scala quando il costo medio unitario di produzione diminuisce all'aumentare del volume di produzione. Il costo medio unitario di produzione, è il rapporto tra la somma di tutti i costi, fissi (in cui rientrano gli ammortamenti degli investimenti in impianti e macchinari) e variabili, e la quantità di *output*. Prendendo in considerazione un certo periodo di tempo i costi fissi si riferiscono agli *input* il cui livello non muta al variare della quantità di *output* prodotta nel periodo.

Si definiscono economie di scopo quelle ottenute quando il costo totale della produzione congiunta di due o più beni è minore della somma dei costi totali sostenuti producendoli separatamente. Le economie di scopo si originano in differenti situazioni: la produzione congiunta di due beni consente un utilizzo completo di risorse materiali che rimarrebbero sottoutilizzate nei casi di produzione disgiunta; un determinato processo produttivo realizza congiuntamente due o più prodotti secondo rapporti relativamente fissi; le conoscenze produttive o commerciali sviluppate da un'impresa o anche l'immagine conquistata per un certo prodotto risultano utilizzabili vantaggiosamente per altri tipi di prodotti o servizi.

Una definizione più recente di monopolio naturale lega tale configurazione di mercato oltre che alla presenza di economie di scala anche al concetto di subaddittività dei costi. In particolare una funzione di costo si dice subaddittiva quando:

$$C(y) < \sum_{i=1}^k C(y_i)$$

dove  $y$  rappresenta l'*output* complessivo di un mercato e  $y_i$  rappresenta invece la funzione di produzione di una delle  $k$  aziende presenti sul territorio.

Il superamento delle gestioni frammentate sul territorio e l'organizzazione dei servizi in modo industriale (integrato) a livello sovracomunale e quindi in subambiti ottimali, presuppone l'ottenimento di un recupero di efficienza legato al principio della subaddittività dei costi (di qui il concetto di economie di costo).

Le attività legate al settore dei rifiuti rappresentano un insieme eterogeneo, in quanto tecnologicamente distinto ed economicamente differenziato: le fasi del processo produttivo sono infatti caratterizzate, tra di loro, da una spiccata separabilità e, a differenza del settore idrico, rappresentano tipologie di *business* tra loro differenti. Tali servizi sono suddivisi secondo una classificazione che ne identifica le fasi fondamentali; in particolare tali servizi fanno riferimento alle seguenti attività:

- lo spazzamento e il lavaggio delle strade e delle aree pubbliche;
- la raccolta e il trasporto dei rifiuti;
- lo smaltimento e riciclaggio dei rifiuti.

*Lo spazzamento e il lavaggio delle strade e delle aree pubbliche.* Tale fase si identifica con il servizio di spazzamento e di lavaggio delle strade e delle aree pubbliche.

Le tecnologie utilizzate per svolgere le attività legate al servizio sono molto semplici. L'attività di spazzamento delle strade e delle aree pubbliche è *labour intensive* e la

funzione di produzione è lineare; lo *stock* di capitale invece è costituito essenzialmente dagli automezzi impiegati per la pulizia, prestandosi quindi per ad un utilizzo non vincolato territorialmente e quindi efficiente su base sovracomunale. La dottrina economica evidenzia che tale servizio non presenta economie di scala; possono tuttavia rilevarsi modeste economie di costo legate alla diversa organizzazione del servizio. In particolare le economie di costo possono emergere in presenza di una migliore articolazione del servizio sul territorio. La maggiore dimensione del soggetto gestore può comportare in questo caso una minore incidenza delle spese generali e di quelle del personale legate alla necessità di garantire gli standard di servizio stabiliti.

*La raccolta e il trasporto.* La fase di raccolta e trasporto si identifica nell'allontanamento dei rifiuti dai centri urbani e nella destinazione degli stessi alla fase dello smaltimento. Tale fase del servizio dei rifiuti avviene principalmente tramite l'impiego dei mezzi meccanici ma rimane un'attività a elevata intensità di lavoro. Come per la fase di spazzamento e lavaggio strade i principali investimenti sono costituiti dagli automezzi per la raccolta: si tratta quindi di investimenti che sono vincolati all'uso in località territorialmente omogenee ma non a un'attività specifica, presentando quindi caratteristiche di recuperabilità in ragione della loro natura di bene "mobile" (i *sunk cost* sono modesti).

Dall'analisi empirica si evince che nella fase della raccolta e trasporto dei rifiuti siano presenti leggere forme di economie di scala; in particolare tali economie sembrano valere per dimensioni territoriali medie mentre tendono a scomparire oltre un certo livello dimensionale. Tale conclusione trae origine dalla considerazione che in casi di ampie aree territoriali i problemi legati al traffico urbano e allo spostamento implicano la necessità di utilizzazione di diversi punti di raccolta dei rifiuti e di ricorrere a una molteplicità di automezzi, in modo da non rallentare il processo di raccolta dei rifiuti.

La fase di raccolta e trasporto evidenzia inoltre la presenza di economie di costo legate a una diversa organizzazione del processo produttivo soprattutto sulla base della conformazione della rete viaria. Pur non esistendo una vera e propria rete tecnologica la funzione di costo appare subaddittiva: appare infatti economicamente inefficiente duplicare i costi di raccolta (mezzi e personale) impiegando due gestori in una stessa area. L'analisi empirica dimostra infatti che il costo del singolo gestore è inferiore alla somma dei costi sostenuti da due o più gestori.

### 7.3.4.2. Elementi di conformità dell'ipotesi di aggregazione ai fondamenti economici

Sulla base dei obiettivi generali definiti dalla legislazione - superamento delle gestioni in economia, delle gestioni su dimensione comunale e conseguimento della gestione industriale di servizi - e sulla base delle gestioni salvaguardate dall'Agenzia di Ambito, la definizione del piano della confluenza delle gestioni revocate in quelle salvaguardate fa riferimento ai seguenti macro – criteri:

1. il criterio della *gestione prevalente del servizio*. Secondo tale criterio la gestione dell'intero ciclo (del servizio idrico e/o del servizio dei rifiuti urbani) viene affidata al gestore già presente sul territorio comunale ovvero che gestisce alcune fasi del servizio. L'applicazione di tale criterio trae giustificazione dal tentativo di ottenere il conseguimento di economie di scala, di scopo e di costo nella gestione dei servizi, come giustificato dalla letteratura economica (cfr. § 5.1.3.);
2. il criterio dell'*efficienza tecnica*. L'applicazione di tale criterio, complementare rispetto al criterio di cui al punto precedente, è strettamente connessa alle caratteristiche territoriali e morfologiche dei comuni e alla collocazione geografica delle infrastrutture.

L'applicazione dei criteri individuati è stata eseguita per entrambe le ipotesi proposte alle istanze decisionali dell'Agenzia di Ambito. Nel seguito si riassumono sinteticamente le valutazioni relative alla ipotesi prescelta.

Nella tabella che segue, per ogni Comune dell'Ambito, viene indicato:

- l'eventuale gestore salvaguardato;
- il sottoambito di riferimento;
- il criterio utilizzato per la definizione del sottoambito di riferimento; in particolare si indica con S se il gestore preesistente ha ottenuto la salvaguardia, con GP se la confluenza viene determinata sulla base del criterio della *gestione prevalente* e con ET se la confluenza viene determinata sulla base del criterio dell'*efficienza tecnica*.

Tabella 19 – Il piano delle confluenze del servizio dei rifiuti urbani, scenario prescelto

	<b>Comune</b>	<b>gestore salvaguardato</b>	<b>sottoambito</b>	<b>criterio</b>
4	Camposanto	AIMAG	AIMAG	S
5	Carpi	AIMAG	AIMAG	S
9	Cavezzo	-	AIMAG	GP
10	Concordia	AIMAG	AIMAG	S
12	Finale Emilia	-	AIMAG	ET
21	Medolla	AIMAG	AIMAG	S
22	Mirandola	AIMAG	AIMAG	S
28	Novi	AIMAG	AIMAG	S
37	S.Felice	AIMAG	AIMAG	S
38	S.Possidonio	AIMAG	AIMAG	S
39	S.Prospiero	AIMAG	AIMAG	S
44	Soliera	-	AIMAG	ET
1	Bastiglia	-	META	GP
2	Bomporto	-	META	GP
3	Campogalliano	META	META	S
6	Castelfranco	-	META	GP
7	Castelnuovo	META	META	S
8	Castelvetro	META	META	S
11	Fanano	-	META	ET
14	Fiumalbo	-	META	ET
16	Frassinoro	META	META	S
17	Guiglia	-	META	GP
18	Lama Mocogno	META	META	S
20	Marano	META	META	S
23	Modena	META	META	S
24	Montecreto	META	META	S
25	Montefiorino	META	META	S
26	Montese	-	META	ET
27	Nonantola	-	META	GP
29	Palagano	META	META	S
30	Pavullo	META	META	S
31	Pievepelago	-	META	GP
32	Polinago	META	META	S
34	Ravarino	-	META	GP
35	Riolunato	-	META	ET
36	S.Cesario	META	META	S
41	Savignano	META	META	S
43	Sestola	META	META	S
45	Spilamberto	META	META	S
46	Vignola	META	META	S
47	Zocca	META	META	S
13	Fiorano	SAT	SAT	S
15	Formigine	SAT	SAT	S
19	Maranello	SAT	SAT	S
33	Prignano	-	SAT	ET
40	Sassuolo	SAT	SAT	S
42	Serramazzoni	SAT	SAT	S

Fonte: elaborazione ATO.

## ***Modifiche al modello gestionale intervenute in sede di Assemblea Consorziale del 29 marzo 2004***

L'Assemblea Consorziale dell'Agenzia, nella seduta del 29 marzo 2004, ha tra l'altro deliberato, all'Oggetto n. 5 'Piano di Prima Attivazione del Servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani nell'Ambito Territoriale n. 4 di Modena":

"[...]

- Di accogliere sotto condizione sottoposta a verifica di ottemperanza da parte del Consiglio di Amministrazione, l'osservazione presentata dal Comune di Montese, dovendosi accertare con adeguato anticipo sull'eventuale stipula della convenzione, da sottoscrivere non oltre il 30 giugno 2004, che il Piano Industriale sia stato adeguatamente e definitivamente rielaborato ed abbia conseguito positiva valutazione in sede di istruttoria tecnica, così da fornire ampia garanzia di una gestione informata agli indirizzi della pianificazione provinciale di settore, conforme ai livelli e agli standard di servizio prefigurati dal Piano di prima attivazione, e rispondente a principi di efficienza, efficacia ed economicità; ciò, dandosi atto che in caso di mancata rielaborazione del citato documento, o di perdurante giudizio di inadeguatezza, troverà automatica conferma, senza necessità di ulteriori atti dell'Assemblea, la proposta già licenziata dal Consiglio di Amministrazione in data 11 febbraio 2004, in ordine all'inserimento del Comune di Montese nel Sottoambito proposto per l'affidamento a Meta;

- Di accogliere, sotto condizione sottoposta a verifica di ottemperanza da parte del Consiglio di Amministrazione, l'osservazione presentata dai Comuni di Finale e di Nonantola, anche per conto del Comune di Ravarino, dovendosi accertare, con adeguato anticipo sull'eventuale stipula della convenzione, - sulla cui data dovrà essere formalizzata intesa con Agenzia d'Ambito di Bologna, così da assicurare la contestuale assunzione del servizio da parte della società affidataria nel sottoambito interprovinciale così delineato, - il possesso in capo agli enti locali interessati, ed in particolare in capo ai comuni del versante modenese, di un potere di controllo sulla società medesima conforme a quanto prescritto dall'art. 113 c. 5 lett. c) del TUEL, da documentarsi attraverso esaustivo parere legale da acquisirsi agli atti, e formalizzato nello statuto della società o in altra forma di analogo rilevanza giuridica; ciò, dandosi atto che in caso di mancata ottemperanza a tale prescrizione, troverà automatica conferma, senza necessità di ulteriori atti dell'Assemblea, la proposta già licenziata dal Consiglio di Amministrazione in data 11 febbraio 2004, in ordine all'inserimento del Comune di Finale Emilia nel Sottoambito proposto per l'affidamento ad AIMAG, e dei Comuni di Nonantola e Ravarino nel Sottoambito proposto per l'affidamento a Meta;

[...]"

Conseguentemente, il modello di affidamento previsto nella versione originale del presente capitolo, così come riportata inalterata nelle precedenti pagine, viene ad essere così modificato, conformemente a quanto deliberato dall'Assemblea Consorziale dell'Agenzia, nella seduta del 29 marzo 2004, all'Oggetto n. 7 'Affidamento del Servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani per il periodo transitorio di cui all'art. 16 comma 1 lett. C) L.R. 25/99, in attuazione del modello gestionale e organizzativo del Piano di Prima Attivazione dei servizi del ciclo dei rifiuti urbani nell'ATO n. 4 di Modena":

“[...]”

- Di approvare l’ affidamento dei servizi del ciclo dei rifiuti urbani, come definiti dall’ art. 15 c. 1 della LR 25/99, nei sottoambiti individuati dal Piano di prima di prima attivazione del Servizio di gestione dei rifiuti urbani nell’ ATO n. 4 di Modena, approvato in data odierna, come di seguito indicato:

ad AIMAG SpA, nel primo dei sottoambiti precedentemente richiamati, corrispondente al sottoambito designato con la lett. A nel cartogramma “ATO n. 4 di Modena – Articolazione territoriale dei sottoambiti per la gestione dei servizi del ciclo dei rifiuti urbani” allegato al presente provvedimento;

a META SpA, nel secondo dei sottoambiti precedentemente richiamati, corrispondente al sottoambito designato con la lett. B nel cartogramma “ATO n. 4 di Modena – Articolazione territoriale dei sottoambiti per la gestione dei servizi del ciclo dei rifiuti urbani” allegato al presente provvedimento;

a SAT SpA, nel terzo dei sottoambiti precedentemente richiamati, corrispondente al sottoambito designato con la lett. C nel cartogramma “ATO n. 4 di Modena – Articolazione territoriale dei sottoambiti per la gestione dei servizi del ciclo dei rifiuti urbani” allegato al presente provvedimento;

- Di dare atto che nel Piano di prima attivazione del Servizio di Gestione dei rifiuti urbani nell’ ATO n. 4 di Modena, approvato in data odierna, il riconoscimento di un quarto e di un quinto sottoambito relativi, rispettivamente, ai territori dei Comuni di Finale E., Nonantola e Ravarino, e al territorio del Comune di Montese, è stato subordinato all’ esaustivo soddisfacimento delle condizioni poste in capo ai Comuni richiedenti, con le modalità nei tempi fissati dal provvedimento di approvazione del detto Piano di prima attivazione;

- Di affidare conseguentemente alla soc. Geovest SpA la gestione in house dei servizi del ciclo dei rifiuti urbani nei Comuni di Finale E., Nonantola e Ravarino, (lett. D dell’ allegato Cartogramma) con clausola immediatamente sospensiva fino all’ accertata ottemperanza alle condizioni poste attraverso il citato provvedimento di approvazione del Piano di prima di prima attivazione del Servizio di Gestione dei rifiuti urbani nell’ ATO n. 4 di Modena, approvato in data odierna, alla cui verifica è delegato il Consiglio di Amministrazione, e al contestuale affidamento da parte dell’ Agenzia d’ Ambito di Bologna della gestione in house dei servizi del ciclo dei rifiuti urbani relativamente al territorio dei Comuni della provincia di Bologna che con quelli del versante modenese, costituiranno il sopra richiamato sottoambito interprovinciale;

- Di dare atto che la durata dell’ affidamento dovrà essere definita mediante formale intesa tra l’ Agenzia di Modena e l’ Agenzia di Bologna, e parimenti, per quanto attiene al termine per ottemperare alle condizioni poste in sede di provvedimento di approvazione del Piano di Prima attivazione;

- Di dare atto che in caso di inottemperanza alle condizioni di cui sopra nei tempi prescritti, il territorio del Comune di Finale Emilia resterà parte integrante del sottoambito di cui alla lett. A del cartogramma “ATO n. 4 di Modena – Articolazione territoriale dei sottoambiti per la gestione dei servizi del ciclo dei rifiuti urbani” allegato al presente provvedimento, attribuito ad AIMAG SpA, mentre i territori dei Comuni di Nonantola e Ravarino resteranno parte integrante del sottoambito di cui alla lett. B del cartogramma “ATO n. 4 di Modena – Articolazione territoriale dei sottoambiti per la gestione dei servizi del ciclo dei rifiuti urbani” allegato al presente provvedimento, attribuito a META SpA, senza necessità di ulteriori provvedimenti dell’ Assemblea, nei termini già previsti dalla proposta licenziata dal Consiglio di Amministrazione in data 11 febbraio 2004;

- Di affidare inoltre alla soc. Montese Multiservizi srl la gestione in house del Servizio di gestione dei rifiuti urbani nel Comune di Montese (lett. E dell' allegato Cartogramma), con clausola immediatamente sospensiva fino all' accertata ottemperanza alle condizioni poste attraverso il citato provvedimento di approvazione del "Piano di prima di prima attivazione del Servizio di Gestione dei rifiuti urbani nell' ATO n. 4 di Modena", approvato in data odierna, alla cui verifica è delegato il Consiglio di Amministrazione;
- Di dare atto che in caso di inottemperanza alle condizioni di cui sopra nei tempi prescritti, il territorio del Comune di Montese resterà parte integrante del sottoambito di cui alla lett. B) del cartogramma "ATO n. 4 di Modena – Articolazione territoriale dei sottoambiti per la gestione dei servizi del ciclo dei rifiuti urbani" allegato al presente provvedimento, attribuito a META SpA, senza necessità di ulteriori provvedimenti dell' Assemblea, nei termini già previsti dalla proposta licenziata dal Consiglio di Amministrazione in data 11 febbraio 2004;
- Di disporre che l' esercizio delle gestioni di cui agli affidamenti disposti con la presente deliberazione decorra, in ciascun sottoambito, dalla data di stipula delle convenzioni di cui all' art. 16 c. 1 lett. c) della LR 25/99, ed abbia durata fino al 31 dicembre 2006, salva comunque l' applicazione dell' art. 113, comma 15 bis del TUEL e successive modifiche e integrazioni per gli aspetti assoggettati alla Legislazione dello Stato ed in particolare per quanto attenga alle disposizioni regolatrici delle fattispecie di mancata cessazione delle concessioni di servizio già detenute.

#### DI DARE ATTO E STABILIRE:

- Che l' assegnazione delle gestioni come sopra specificate non costituisce "nuovo affidamento";
- Che in ciascun sottoambito l' erogazione dei servizi da parte del Gestore designato interverrà ai sensi delle Convenzioni da predisporre e stipularsi a cura del Consiglio di Amministrazione in conformità allo Schema di Convenzione da approvarsi con successivo provvedimento dell' assemblea;
- Che fino al momento della stipula delle convenzioni sopra richiamate, e comunque fino alla concreta immissione degli affidatari nell' esercizio delle gestioni attribuite col presente provvedimento, la continuità dei servizi dovrà essere comunque garantita dai Soggetti che di fatto o di diritto ne esercitano la gestione alla data odierna.
- Che in accoglimento delle richieste formulate dalle OOSS nel corso dell' incontro col Consiglio di Amministrazione in cui si sono illustrati e discussi gli atti da sottoporre all' approvazione dell' Assemblea, le sopra citate convenzioni dovranno richiamare l' obbligo dei contraenti e degli eventuali loro subfornitori di segmenti di servizi, di applicare e rispettare i Contratti Nazionali di Lavoro delle pertinenti categorie;

#### DI DARE ATTO, infine:

- Che, ai sensi dell' art. 18 bis c. 2 della LR 25/99 è in corso di perfezionamento intesa con l' Agenzia d' ATO di Bologna per la comune gestione delle problematiche e dei diversi aspetti relativi alla delimitazione del citato sottoambito di valenza interprovinciale e all' affidamento in house dei servizi di gestione dei rifiuti urbani, in conformità alle richieste avanzate alle due Agenzie dai Comuni interessati, ricadenti nei territori di rispettiva competenza.

[...]"

Si riporta di seguito il cartogramma allegato alle Deliberazioni di cui sopra.

## ARTICOLAZIONE TERRITORIALE DEI SOTTOAMBITI PER LA GESTIONE DEI SERVIZI DEL CICLO DEI RIFIUTI URBANI ED ASSIMILATI

