

## **7. MODELLO GESTIONALE PROPOSTO**

### ***7.1. Premessa***

Il ruolo di regolazione svolto dall'Agenzia d'Ambito prevede, oltre alla pianificazione degli interventi, anche la definizione dei criteri e delle soglie per la valutazione dell'efficienza del servizio, contenuti nella Convenzione sottoscritta dai soggetti affidatari con l'allegato Disciplinare Tecnico nel quale sono individuati tutti i requisiti necessari allo svolgimento dell'attività. Tale funzione è svolta attraverso la definizione del modello gestionale in cui sono rappresentate le caratteristiche organizzative del servizio di gestione dei rifiuti urbani, in grado di dimostrarne l'erogazione secondo i principi di efficacia, efficienza ed economicità e secondo i criteri di non discriminazione e tutela della concorrenza fissati dalle normative vigenti.

L'Agenzia, dunque, ha il compito principale di individuare, definito uno schema tipo dell'organizzazione aziendale, alcune dotazioni essenziali che ciascun gestore, in base alle caratteristiche del territorio servito, deve possedere per garantire l'espletamento efficace ed efficiente del servizio. Questo perché le scelte aziendali di internalizzare o esternalizzare segmenti di attività rientrano nelle facoltà di decisione dei gestori, a condizione che siano assicurati gli standard e gli obiettivi definiti nella pianificazione d'ambito e nella convenzione di affidamento.

Per inquadrare al meglio il modello gestionale proposto è utile richiamare i principi che stanno alla base della scelta delle gestioni su area vasta di molti servizi pubblici, come il servizio di gestione dei rifiuti, e riepilogare come si è evoluto il quadro degli affidamenti sino alla sua prima definizione d'insieme intervenuta con il Piano di Prima Attivazione.

### ***7.2. Fondamenti delle gestioni di area vasta***

Da diversi anni si sta sviluppando, anche se non sempre seguendo un percorso organico e lineare, un processo di revisione della gestione dei servizi pubblici locali imperniato sostanzialmente su due punti:

- il superamento delle gestioni dirette o gestioni in economia, puntando alla netta distinzione tra il ruolo dell'Ente Locale quale regolatore, ed in alcuni casi anche quale organizzatore, della domanda di servizio, e quello del Gestore, identificato in un soggetto imprenditoriale, nettamente distinto dall'Ente Locale (essendo un soggetto di diritto privato, ancorché in molti casi si tratti di imprese la cui proprietà è in maggioranza, e spesso esclusivamente, in mano pubblica) e ad a carattere industriale, che si occupa di erogare il servizio sulla base di un affidamento contrattuale;
- il superamento della (piccola) dimensione comunale, sia nella programmazione, che nella gestione, che nel controllo del servizio.

Tale disegno di riforma si fonda su due presupposti di natura economica: il primo afferma che la rispondenza del servizio erogato ai necessari requisiti di tutela dell'ambiente e della salute dell'uomo può essere compiutamente 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 sovracomunali 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, o comunque la drastica riduzione della frammentazione nelle gestioni, nell'ambito territoriale; ed in ogni caso regolando il servizio in termini unitari, sotto l'aspetto delle modalità contrattuali, degli standard di riferimento, delle modalità di rendicontazione e delle forme di controllo, in tutti i Comuni componenti l'ambito;
- l'introduzione di forme di pagamento del servizio ricevuto, da parte dell'utenza, non più di natura tributaria e, soprattutto, basate su elementi il più possibile oggettivi e misurabili, nonché direttamente configurabili come elementi caratteristici del servizio medesimo. Forme di pagamento che, diversamente da quanto talvolta accadeva nel passato (ed ancora accade laddove il percorso non è stato completato), devono garantire l'integrale copertura dei costi del servizio, inclusi i costi degli investimenti, e consentire la presenza di un congruo margine di remunerazione per il capitale investito.

Nel caso specifico del servizio di gestione dei rifiuti, un aspetto importante nel rafforzare lo stimolo al superamento della dimensione comunale è dato dalla disponibilità di un numero in diminuzione di impianti di trattamento e smaltimento, dovendo questi trovare una dimensione tecnica ed economica sufficiente per garantire una corretta gestione sotto tutti gli aspetti, e principalmente sotto quelli ambientali e sanitari, ed essendo sempre più limitato il numero dei siti disponibili per la collocazione di impianti. Pertanto gli impianti sono a servizio di aree via via crescenti in termini territoriali, ed assumono valenze non più locali ma di ambito. In tale quadro diviene molto rilevante, nell'organizzazione del servizio complessivo, il principio di prossimità, dato il forte impatto economico ed ambientale che il trasporto dei rifiuti comporta; ciò significa considerare sempre e prioritariamente, nella progettazione e nella gestione del servizio:

- l'articolazione morfologica ed urbanistica del territorio da servire;
- la dotazione infrastrutturale di vie di comunicazione;
- il quadro degli impianti di destinazione, soprattutto per quanto riguarda gli impianti di smaltimento, esistenti ed in progetto, nonché i vincoli pianificatori alla realizzazione di eventuali futuri impianti.

### ***7.3. Modello gestionale nel periodo transitorio***

Nel dare pratica applicazione ai criteri testé discussi, il Piano di Prima Attivazione del servizio stabilì una ripartizione dell'ATO modenese in sottoambiti a partire da quelle che erano, da una parte, le opzioni disponibili in base alla normativa vigente, dall'altra, le aspirazioni dei Comuni soci dell'Agenzia, ed applicando l'insieme di possibilità ed aspirazioni al preesistente quadro di affidamenti e gestioni.

Ciò si è tradotto nell'assumere come punto di partenza il quadro delle gestioni salvaguardate e delle gestioni revocate definito, sulla base delle norme regionali, con Delibera dell'Assemblea Consorziale n. 6 del 20 ottobre 2003, e a questo applicare i seguenti criteri operativi:

- 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'Agenzia;
- accorpamento al sottoambito viciniore 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 di competenza dall'Agenzia;
- considerazione di piani e/o programmi di interesse di livello regionale, provinciale o intercomunale, sia esistenti che in itinere.

Il Piano di Prima Attivazione, nella versione approvata dall'Assemblea Consorziale (Delibera n. 7 del 29 marzo 2004), definiva quindi i seguenti sottoambiti:

- Sottoambito "Bassa Pianura" (gestione di AIMAG SpA), comprendente i Comuni di Soliera, Carpi, Novi, Concordia, S.Possidonio, Mirandola, Medolla, Cavezzo, S.Prospiero, Camposanto, S.Felice;
- Sottoambito "Alta Pianura est-Montagna" (gestione di META SpA, poi confluita in HERA SpA con la formazione della SOT Hera Modena srl, operativamente esecutrice del servizio), comprendente i Comuni di Modena, Campogalliano, Bastiglia, Bomporto, Castelfranco Emilia, San Cesario, Castelnuovo Rangone, Castelvetro, Spilamberto, Vignola, Savignano sul Panaro, Marano, Pavullo, Polinago, Palagano, Montefiorino, Frassinoro, Lama Mocogno, Pievepelago, Riolunato, Fiumalbo, Montecreto, Sestola, Fanano, Guiglia, Zocca;
- Sottoambito "Alta Pianura – Collina ovest" (gestione di SAT SpA), comprendente i Comuni di Formigine, Sassuolo, Fiorano M., Maranello, Prignano, Serramazzoni;
- Sottoambito affidato a Geovest srl, comprendente i Comuni di Finale E., Nonantola e Ravarino;
- Sottoambito affidato a Montese Multiservizi srl, corrispondente al solo Comune di Montese.

Gli ultimi due sottoambiti, essendo corrispondenti ad affidamenti "in house", subordinati al soddisfacimento delle condizioni poste in capo ai Comuni richiedenti dal medesimo provvedimento di approvazione del detto Piano di prima attivazione; in caso di mancata ottemperanza essendo automaticamente previsto la confluenza dei Comuni interessati in altri sottoambiti contermini, precisamente:

- Finale Emilia nel sottoambito a gestione AIMAG;
- Nonantola e Ravarino nel sottoambito a gestione META (oggi HERA);
- Montese nel sottoambito a gestione META (oggi HERA).

Poiché non si sono successivamente verificate le condizioni per il superamento delle condizioni poste all'affidamento alla società Montese Multiservizi srl, le Convenzioni effettivamente firmate per il periodo transitorio (con termine al 31 dicembre 2006) sono state solamente quattro, ed il territorio del Comune di Montese è stato ricompreso nel sottoambito affidato a META SpA (oggi HERA SpA).

#### ***7.4. Modello gestionale nel Piano d'Ambito***

L'Agenzia d'Ambito, nel definire il modello gestionale del presente Piano d'Ambito, ha individuato 4 sottoambiti di riferimento a fronte di diversi ordini di motivazioni: la prima, di carattere normativo, in quanto, per il gestore Hera, quotato in borsa alla data del 1 ottobre 2003, trova applicazione la norma dell'art.113, comma 15-bis del D.Lgs. 264/2000 che riconosce la proroga dell'affidamento fino alla naturale scadenza; la seconda, di carattere tecnico-organizzativo e circoscritta agli altri 3 sottoambiti che individua nell'attuale strutturazione del servizio il motivo della segmentazione dei territori. Ossia, mentre per il sottoambito gestito da Hera, la proroga ex lege dell'affidamento, si è automaticamente riflessa nella delimitazione del territorio, per gli altri tre sottoambiti, la dislocazione geografica dei Comuni serviti e la presenza di strutture ed

organizzazioni del servizio che si estendono anche alla confinante Provincia di Bologna, ha motivato il mantenimento della segmentazione.

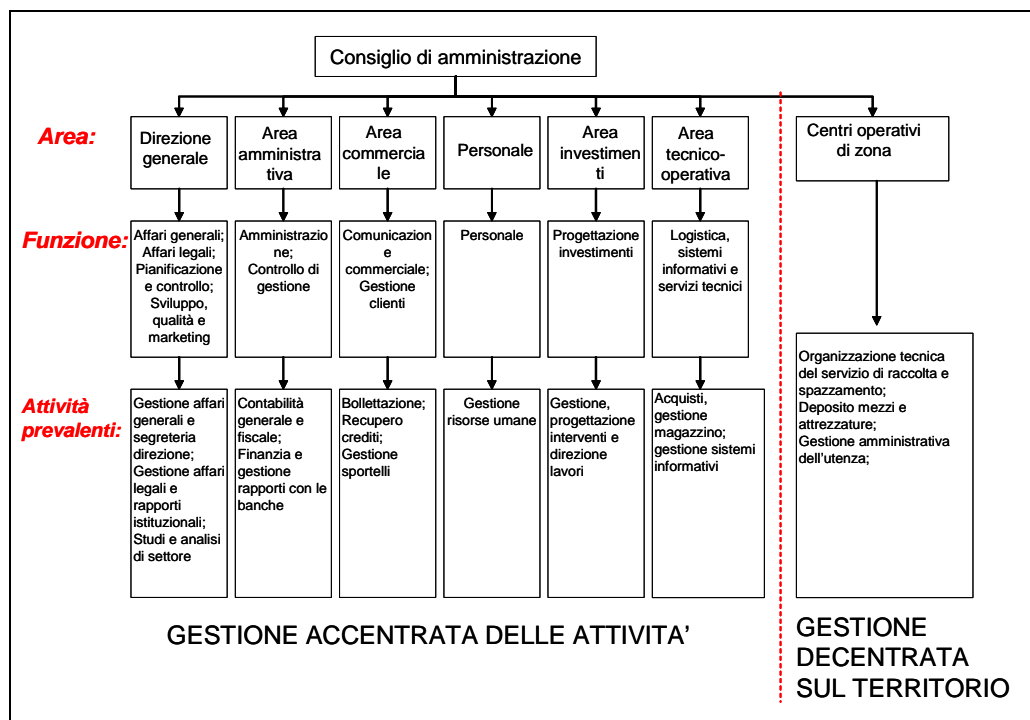
Pertanto il presente Piano d'Ambito individua l'articolazione dell'ATO modenese in quattro sottoambiti, affidati ciascuno ad un diverso Gestore, definiti come di seguito e rappresentati graficamente nella Tavola n. 1:

- Sottoambito "Bassa Pianura", per il quale si prevede la gestione di AIMAG SpA, comprendente i Comuni di Soliera, Carpi, Novi, Concordia, S.Possidonio, Mirandola, Medolla, Cavezzo, S.Prospiero, Camposanto, S.Felice;
- Sottoambito "Pianura e montagna", a gestione di HERA SpA attraverso la SOT HERA Modena srl, comprendente i Comuni di Modena, Campogalliano, Bastiglia, Bomporto, Castelfranco Emilia, San Cesario, Castelnuovo Rangone, Castelvetro, Spilamberto, Vignola, Savignano sul Panaro, Marano, Pavullo, Polinago, Palagano, Montefiorino, Frassinoro, Lama Mocogno, Pievepelago, Riolunato, Fiumalbo, Montecreto, Sestola, Fanano, Guiglia, Zocca, Montese;
- Sottoambito "Pianura e montagna ovest" , a gestione di SAT SpA, comprendente i Comuni di Formigine, Sassuolo, Fiorano M., Maranello, Prignano, Serramazzoni;
- Sottoambito comprendente i Comuni di Finale E., Nonantola e Ravarino, a gestione di Geovest srl.

### 7.5. Struttura organizzativa dei Gestori

Per l'individuazione del modello organizzativo, facendo proprie le considerazioni espresse in premessa, si ricostruiscono le attività che si intendono attribuite al gestore del servizio accompagnate da una configurazione organizzativa ottimale che costituisce lo standard di riferimento per la gestione del Servizio di Rifiuti Urbani nell'ATO 4 di Modena (figura 7.1).

**Figura 7.1 – Schema del modello organizzativo**



Considerando, dunque, le specificità del territorio modenese, si sono definite, per ognuno dei 4 subambiti, i livelli essenziali della struttura aziendale, tali da garantire l'efficienza e l'efficacia nello svolgimento del servizio.

#### **7.5.1. Organizzazione del servizio: sottoambito "Bassa Pianura"**

Il gestore del sottoambito A ha in affidamento la gestione del Servizio Rifiuti Urbani in un territorio comprendente i seguenti Comuni (11) della Provincia di Modena: Camposanto, Carpi, Cavezzo, Concordia sul Secchia, Medolla, Mirandola, Novi di Modena, San Felice sul Panaro, San Possidonio, San Prospero, Soliera.

Considerando l'estensione dei Comuni serviti, l'organizzazione aziendale deve essere strutturata in modo tale da assicurare l'espletamento delle seguenti attività, individuate in base agli standard di servizio definiti nel Regolamento Quadro, nel Disciplinare tecnico e nella Carta dei Servizi:

- funzioni ed attività essenziali: direzione generale, rendicontazione contabile, controllo di gestione, bollettazione, gestione e realizzazione degli interventi, gestione delle infrastrutture,. Tali aree di attività, coerentemente con il fine di assicurare una gestione efficiente del servizio, possono essere pianificate ed in parte svolte in forma accentrata nella sede principale dell'azienda.
- decentramento territoriale delle attività di raccolta e spazzamento e gestione amministrativa dell'utenza: i Comuni del sottoambito sono localizzati nella bassa pianura modenese e, pur presentando una sostanziale omogeneità morfologica del territorio, necessitano di almeno due centri di zona sia per lo svolgimento delle funzioni tecniche-organizzative legate alla gestione dei servizi di raccolta e spezzamento che per l'espletamento dei servizi amministrativi rivolti alla clientela.

I due centri di zona devono essere ubicati nei due Comuni con maggiore densità demografica di Mirandola e Carpi.

La presenza in entrambe le sedi di uno staff amministrativo per i rapporti con l'utenza e di una squadra tecnica per la gestione ed organizzazione del servizio, risultano sufficienti per assicurare standard minimi omogenei sul territorio servito.

#### **7.5.2. Organizzazione del servizio: sottoambito comprendente i comuni di Finale Emilia, Nonantola e Ravarino**

Il gestore di questo sottoambito ha in affidamento la gestione del Servizio Rifiuti Urbani in un territorio comprendente i seguenti Comuni (3) della Provincia di Modena: Finale Emilia, Nonantola e Ravarino.

Considerando l'estensione dei Comuni serviti, l'organizzazione aziendale deve essere strutturata in modo tale da assicurare l'espletamento delle seguenti attività, individuate in base agli standard di servizio definiti nel Regolamento Quadro, nel Disciplinare tecnico e nella Carta dei Servizi:

- funzioni ed attività essenziali: direzione generale, rendicontazione contabile, controllo di gestione, bollettazione, gestione e realizzazione degli interventi, gestione delle infrastrutture,. Tali aree di attività, coerentemente con il fine di assicurare una gestione efficiente del servizio, possono essere pianificate ed in parte svolte in forma accentrata nella sede principale dell'azienda.
- decentramento territoriale delle attività di raccolta e spazzamento e gestione amministrativa: i Comuni del sottoambito B sono localizzati al confine tra le due Province di Modena e Bologna e, seppur ricadenti in due ambiti territoriali differenti, presentano una stretta interdipendenza nell'organizzazione del servizio. Pertanto, risulta necessario assicurare l'operatività di due centri di

zona per l'organizzazione delle attività di raccolta e spazzamento e per l'espletamento dei servizi amministrativi rivolti alla clientela.

I due centri di zona dovranno localizzati rispettivamente nel Comune di Finale Emilia, per il territorio modenese, ed in uno dei limitrofi Comuni del bolognese (preferibilmente nel Comune con maggiore densità demografica di Crevalcore) per l'area dell'adiacente Provincia.

### **7.5.3. Organizzazione del servizio: sottoambito "Pianura e montagna ovest"**

Il gestore del sottoambito "Pianura e montagna ovest" ha in affidamento la gestione del Servizio Rifiuti Urbani in un territorio comprendente i seguenti Comuni (6) della Provincia di Modena: Formigine, Sassuolo, Fiorano, Maranello, Prignano sul Secchia e Serramazzoni.

Considerando l'estensione dei Comuni serviti, l'organizzazione aziendale deve essere strutturata in modo tale da assicurare l'espletamento delle seguenti attività, individuate in base agli standard di servizio definiti nel Regolamento Quadro, nel Disciplinare tecnico e nella Carta dei Servizi:

- funzioni ed attività essenziali: direzione generale, rendicontazione contabile, controllo di gestione, bollettazione, gestione e realizzazione degli interventi, gestione delle infrastrutture,. Tali aree di attività, coerentemente con il fine di assicurare una gestione efficiente del servizio, possono essere pianificate ed in parte svolte in forma accentrata nella sede principale dell'azienda.
- decentramento territoriale delle attività di raccolta e spazzamento e gestione amministrativa: i Comuni del sottoambito C sono in parte localizzati nella pianura ed in parte nella zona montana dell'Appennino presentando, pertanto, differenti caratteristiche morfologiche tali da richiedere l'operatività di due centri di zona per l'organizzazione del servizio di raccolta e spazzamento e per l'espletamento dei servizi amministrativi rivolti alla clientela.

I due centri di zona possono essere ubicati nei Comuni di Sassuolo e Serramazzoni.

### **7.5.4. Organizzazione del servizio sottoambito "Pianura e montagna"**

Il gestore del sottoambito "Pianura e montagna", già individuato ex lege nella società Hera Modena, ha in affidamento la gestione del servizio in un territorio comprendente i seguenti Comuni (27) della Provincia di Modena: Modena, Bastiglia, Bomporto, Campogalliano, Castelfranco Emilia, San Cesario sul Panaro, Castelnuovo Rangone, Spilimbergo, Castelvetro, Vignola, Savignano sul Panaro, Marano sul P., Guiglia, Zocca, Pavullo nel Frignano, Montese, Polinago, Montefiorino, Palagano, Lama Mocogno, Montecreto, Sestola, Fanano, Riolo Terme, Fiumalbo, Pievepelago e Frassinoro.

Considerando l'estensione dei Comuni serviti, l'organizzazione aziendale deve essere strutturata in modo tale da assicurare l'espletamento delle seguenti attività, individuate in base agli standard di servizio definiti nel Regolamento Quadro, nel Disciplinare tecnico e nella Carta dei Servizi:

- funzioni ed attività essenziali: direzione generale, rendicontazione contabile, controllo di gestione, bollettazione, gestione e realizzazione degli interventi, gestione delle infrastrutture,. Tali aree di attività, coerentemente con il fine di assicurare una gestione efficiente del servizio, possono essere pianificate ed in parte svolte in forma accentrata nella sede principale dell'azienda.
- decentramento territoriale delle attività di raccolta e spazzamento e gestione amministrativa: considerando l'estensione dei Comuni serviti e le diversità morfologiche esistenti tra gli stessi territori

è necessario provvedere ad una segmentazione delle aree al fine di garantire l'operatività di più centri di zona per lo svolgimento delle attività di raccolta e spazzamento e per l'espletamento dei servizi amministrativi rivolti alla clientela.

Confermando l'attuale assetto gestionale di Hera S.p.A., i centri di zona possono essere ubicati nei Comuni di Modena (sede legale della società controllata Hera Modena S.r.l.), Vignola, Pavullo e Castelfranco..

### ***7.6. Caratteristiche societarie dei Gestori***

In base alle considerazioni svolte e alla necessità di mantenere la segmentazione del territorio in 4 subambiti di riferimento, il presente Piano individua un'organizzazione del servizio che riprende di fatto quella a suo tempo definita nel transitorio.

In particolare, nella prospettiva di verificare o la rispondenza dei gestori salvaguardati ai modelli previsti dal citato art. 113, c. 5, del D.Lgs. n. 267/2000 per quello che lo stesso art. 113 definisce "il conferimento della titolarità del servizio" ovvero l'applicabilità ad essi della previsione di cui al successivo c. 15-bis relativa alla prosecuzione di talune concessioni, valga osservare quanto segue.

- Aimag SpA, già società a capitale interamente pubblico, ha inteso adeguare le proprie caratteristiche ai requisiti richiesti dall'art. 113, c. 5 (in questo senso, i contenuti del relativo bando di gara), laddove, alla lettera b), si prevede la possibilità di affidare il servizio "a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza". La società ha scelto, infatti, il socio privato con gara ad evidenza pubblica, nella fattispecie aggiudicata alla RI.ECO. srl. di Mirandola (MO), al quale saranno assegnate "azioni correlate" all'attività di gestione del Servizio di Gestione Integrata dei Rifiuti ai sensi dell'art. 2350, c. 2, cod. civ.. Il partner industriale così selezionato parteciperà nella misura del 40% ai diritti patrimoniali correlati ai risultati dell'attività di gestione del servizio di cui si tratta, avendo peraltro l'obbligo di eseguire prestazioni accessorie riguardanti la medesima attività ai sensi dell'art. 2345, cod. civ..
- Geovest srl, società a totale partecipazione pubblica, gestisce il servizio, secondo il modello dell'*in house providing*, nel territorio dei Comuni di Finale Emilia, Nonantola e Ravarino, nel rispetto di una convenzione stipulata con l'Agenzia d'Ambito per il periodo transitorio. Nella prospettiva di una conferma dell'affidamento, Geovest S.r.l. ha provveduto a formalizzare statutariamente il meccanismo del c.d. controllo analogo, secondo quanto richiesto dall'art. 113, c. 5, del D.Lgs. n. 267/00, il quale, alla lettera c), dispone che il servizio possa essere affidato "a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano"
- Dopo aver acquisito la partecipazione di EDISON S.p.A. in S.A.T. S.p.A., i Comuni di Formigine, Sassuolo, Fiorano Modenese, Maranello e Serramazzoni, soci pubblici, hanno collocato ad un partner industriale - Hera S.p.A., Holding Energia Risorse Ambiente con sede in Bologna -, individuato attraverso una procedura di gara ad evidenza pubblica, una partecipazione nella stessa S.A.T. pari al 46,5% del capitale sociale. S.A.T. si caratterizza pertanto come società a capitale misto pubblico

privato, nella quale il socio privato è stato scelto attraverso l'espletamento di gara ad evidenza pubblica che ha dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza.

- Meta SpA, come pure Hera SpA nella quale, come detto sopra, la prima si è fusa per incorporazione, era società già quotata in borsa al 1° ottobre 2003. Le concessioni affidate a quella data sono dunque escluse dalla cessazione, che l'art. 113, c. 15-bis, dispone allo scadere del periodo transitorio. Le concessioni sono comunque destinate a cessare "allo spirare del termine equivalente a quello della durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure di evidenza pubblica, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una data successiva qualora la stessa risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati da parte del gestore" (così, lo stesso c. 15-bis).

Nei termini consentiti da tali presupposti, l'Agenzia d'Ambito provvederà ad organizzare l'erogazione del Servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani nel territorio di riferimento attraverso la stipulazione di appositi contratti di servizio con i Gestori sopraindicati.