



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

pon GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020



Agenzia per la Coesione Territoriale

REOPEN SPL
ACADEMY



RELAZIONE EX ART. 34 E DIMENSIONI DELLA MOTIVAZIONE PER L’AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO RIFIUTI

Nota metodologica

Dicembre 2020



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli Affari Regionali
e le Autonomie*

REOPEN SPL
ACQUA RIFIUTI TRASPORTI
reopenspl.invitalia.it

INVITALIA

Il Progetto ReOPEN SPL, in continuità con l'esperienza svolta su impulso della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie nel periodo 2011-2016, si pone la generale finalità di migliorare le capacità amministrative degli enti territoriali impegnati nei processi di organizzazione ed efficientamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, caratterizzati da complessità sia di tipo organizzativo-istituzionale, sia connesse all'efficienza gestionale e alla razionalizzazione della spesa pubblica. In tale contesto, INVITALIA, soggetto attuatore dell'iniziativa, oltre ad implementare interventi mirati di capacity building a supporto delle amministrazioni territoriali, raccoglie, mette a sistema, elabora e analizza dati e informazioni riguardanti gli aspetti giuridici e organizzativo territoriali dei servizi (acqua, rifiuti e trasporti).

Il 10 dicembre 2020 ha avuto luogo un webinar dal titolo "L'affidamento in house di servizi pubblici locali: requisiti e motivazione della scelta. Focus sul servizio rifiuti". L'evento, svolto interamente on line, si inquadra nel contesto del calendario di incontri collegato alla XXXVII Assemblea Nazionale ANCI.

Uno degli interventi, a cura del dott. Bruno Spadoni, componente del Comitato Scientifico di ReOPEN SPL e già coordinatore dell'Osservatorio nazionale per i servizi pubblici locali del MiSE, aveva ad oggetto "Affidamento del servizio rifiuti e dimensioni della motivazione: universalità e socialità; politica industriale e ambientale; convenienza economica".

La presente nota metodologica sintetizza i contenuti dell'intervento.

Maggiori informazioni possono essere reperite sul sito web del Progetto ReOPEN SPL

<https://reopenspl.invitalia.it>

Uno dei principali cardini delle disposizioni generali in materia di servizi di interesse economico generale e delle normative settoriali relative ai rifiuti consiste negli obiettivi di superare la frammentazione e di promuovere l'aggregazione organizzativa e gestionale. Per quanto riguarda la legislazione generale si rammentano, in particolare, le misure contenute nel DL 138/2011, come modificato dalla legge di stabilità 2015, le quali prevedono che le Regioni organizzino lo svolgimento dei servizi a rete di interesse economico generale (comprendendo esplicitamente in questa categoria i rifiuti) in ambiti territoriali ottimali (ATO) di dimensione non inferiore al livello provinciale istituendo o designando gli enti di governo degli stessi. Le normative settoriali, nello specifico il D.lgs 152/2006 (Codice dell'ambiente), prevedono misure volte all'integrazione orizzontale e verticale dei servizi orientate ad un duplice ordine di finalità: garantire, per un verso, un uso appropriato delle risorse naturali e la tutela dell'ambiente e, per altro verso, una gestione efficiente dei servizi. A tal fine è stata prevista l'aggregazione territoriale tramite la costituzione di Ambiti territoriali ottimali e la ricomposizione della filiera del servizio rifiuti.

Come è noto i processi di aggregazione hanno a lungo stentato a decollare a causa soprattutto dei ritardi registratisi ai vari livelli istituzionali (Regioni, Enti di governo degli ambiti, Comuni). Rilevano, in particolare le resistenze dei Comuni a superare gli assetti in essere costituiti, in molti casi, da affidamenti entro i confini comunali o da gestioni in economia. Al fine di superare tale *impasse* la legge di stabilità 2015 ha previsto una serie di misure (modificative dell'articolo 3-bis del DL 138/2011) prevedendo, in particolare, l'obbligo generalizzato per i Comuni di aderire agli enti di governo degli ambiti, pena l'esercizio di poteri sostitutivi da parte delle Regioni. L'adesione dei Comuni, in effetti, costituisce una condizione fondamentale per la concreta operatività degli enti di governo degli ATO a cui la legge (comma 1-bis del citato articolo 3-bis) assegna l'esercizio di funzioni di organizzazione dei servizi, di determinazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e del relativo controllo. Ai nostri fini rileva, in particolare, che a tali enti, proprio in quanto titolari degli affidamenti su scala d'ambito, spetta la predisposizione della Relazione prevista dall'articolo 34 del DL 179/2012 la quale costituisce un atto prodromico agli affidamenti stessi e che le loro determinazioni sono validamente assunte senza la necessità di ulteriori deliberazioni da parte dei Comuni.

Le politiche di aggregazione sono state variamente incentivate. Innanzitutto, sempre nella citata legge di Stabilità 2015, è stata prevista la possibilità di prosecuzione delle concessioni, assentite in conformità alla normativa europea, quando ad un operatore economico ne succeda un altro a seguito di operazioni societarie (acquisizioni, fusioni, ecc.) effettuate con procedure trasparenti. Per quanto riguarda poi le incentivazioni finanziarie alle aggregazioni è stato stabilito che i finanziamenti pubblici possano essere attribuiti esclusivamente agli enti di governo degli ambiti territoriali o ai relativi gestori, in luogo dei singoli Enti locali, a condizione che tali risorse siano aggiuntive o a garanzia dei piani di investimento approvati dagli enti di governo degli ambiti. Tali risorse, inoltre, sono assegnate in via prioritaria a gestori selezionati tramite gara ad evidenza pubblica o per i quali sia stata comunque attestata l'efficienza gestionale e la qualità del servizio e a quelli che abbiano deliberato operazioni di aggregazione.

Le disposizioni settoriali in materia sono contenute nell'articolo 200 del Codice dell'ambiente il quale prevede che la gestione dei rifiuti sia organizzata in ambiti territoriali ottimali delimitati dai Piani regionali di gestione dei rifiuti ai fini del superamento della frammentazione e del conseguimento di adeguate dimensioni gestionali. Il Codice dell'ambiente dispone anche che gli enti di governo degli ATO individuino un unico gestore per l'intero ciclo integrato, anche se una successiva norma (articolo 25 del DL 1/2012) consente la possibilità di un affidamento disgiunto tra attività a monte (dalla raccolta fino all'avvio al recupero) e attività

di gestione e realizzazione degli impianti, ferma restando in questo caso la garanzia di accesso indiscriminato agli impianti a tariffe di accesso regolate.

Queste sintetiche premesse di carattere normativo sono indispensabili per collocare adeguatamente l'articolo 34 nel quadro dei più generali obiettivi posti dalle norme che ne costituiscono gli essenziali presupposti. In effetti, come si è visto, le disposizioni, sia generali che settoriali, sono unanimi nel porre l'esigenza di promuovere le aggregazioni mediante processi di integrazione orizzontale e verticale. Le suddette norme indicano anche le modalità per conseguire tali risultati prevedendo che l'affidamento faccia capo esclusivamente agli enti di governo degli ambiti e che i servizi siano organizzati in modo da garantire la ricomposizione dell'intera filiera.

Tali discipline e gli indirizzi in esse recati devono trovare puntuale riferimento nelle motivazioni dell'affidamento e, dunque, nella Relazione ex articolo 34. Essa, dunque, deve dare conto non solo della scelta circa la forma di gestione dimostrandone l'opportunità e la conformità ai requisiti dell'ordinamento europeo, ma anche degli assetti organizzativi con riferimento agli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità e uso appropriato delle risorse pubbliche. Si deve dunque ritenere che la Relazione non possa non considerare esplicitamente la finalità del superamento della frammentazione quale punto di riferimento delle scelte organizzative e gestionali.

Naturalmente le situazioni territoriali e le loro caratteristiche sui terreni urbanistico, demografico, insediativo ed economico-produttivo esercitano una rilevante influenza su tali scelte. E' quindi inevitabile che la definizione delle più appropriate soluzioni si conformi alle specificità dei diversi contesti. In particolare, è possibile che gli assetti pianificatori, organizzativi e gestionali possano non coincidere. Ciò rende necessario che la Relazione ex articolo 34 dia conto di tali specificità con riferimento ai contesti in cui le scelte si collocano, dimostrando che esse si configurano come la modalità più appropriata per il conseguimento degli obiettivi indicati dalle norme generali e settoriali.

In sostanza può rilevarsi che la scala produttiva ottimale delle componenti a monte della filiera sia diversa da quella impiantistica. I servizi a monte, infatti, presentano evidenti economie di densità (riduzione dei costi all'aumentare della quantità dei rifiuti a parità di superficie servita) ma modeste economie di scala (riduzione dei costi all'aumentare della quantità di rifiuti e della superficie servita), mentre le attività impiantistiche si caratterizzano per accentuate economie di scala e di scopo. Le soluzioni produttive e dimensionali, dunque, possono non coincidere per l'intera filiera e quindi occorre definire modelli organizzativi e gestionali che sappiano coniugare l'unitarietà delle funzioni di governo e organizzative con soluzioni produttive che garantiscano efficienza produttiva e vicinanza alle specificità territoriali. La possibile coesistenza di soluzioni produttive diverse per i segmenti a monte e a valle della filiera deve comunque collocarsi in un disegno organizzativo comune definito dall'ente di governo dell'ambito per il conseguimento degli obiettivi indicati nel Piano d'ambito in attinenza agli indirizzi programmatici regionali e alle norme nazionali. In pratica anche quando le parti a monte della filiera vengono gestite su scala sub-ambito deve comunque essere assicurata l'autonomia impiantistica a livello di ambito e il governo dei flussi dei rifiuti tramite un'appropriata gestione degli impianti. In questo contesto organizzativo si pone, poi, la scelta della forma di gestione del servizio organica e conforme a questo disegno organizzativo.

Da quanto detto si conferma che la complessità del processo organizzativo e gestionale comporta un altrettanto articolato contenuto della Relazione che dunque deve motivare sia la conformità delle scelte

organizzative agli obiettivi del Piano d'ambito, sia che l'assetto gestionale garantisca adeguati livelli di efficienza e sia che la forma di gestione prescelta sia la più adeguata giustificando, in caso di affidamento diretto, le ragioni del mancato ricorso al mercato.

Invitalia, nella sua attività volta all'individuazione di soluzioni organizzative e gestionali da poter sperimentare negli specifici contesti territoriali, ha seguito percorsi molto in linea con quello intrapreso dall'ATO Toscana Costa, volto a garantire la riconduzione della politica dei rifiuti ad un unico indirizzo, assicurando, nel contempo, una gestione delle varie componenti della filiera conforme alle caratteristiche produttive delle stesse e alle esigenze dei diversi territori.

Tale percorso, in sintesi, consiste nel ricondurre ad un unico soggetto la gestione integrata dei rifiuti dell'intero ambito tramite l'affidamento diretto ad una società *in house* partecipata da tutti i Comuni dell'ambito medesimo. Questo soggetto si configura come una società capogruppo industriale che controlla (detenendone la totalità delle quote azionarie) le diverse società operative locali (SOL) le quali gestiscono i servizi sul territorio. In sostanza il modello organizzativo si articola in una *holding* operativa in funzione di capogruppo e di articolazioni aziendali territoriali. Alla capogruppo competono sia la definizione delle strategie industriali e finanziarie, sia la gestione diretta del compendio impiantistico relativo al trattamento, alla valorizzazione e allo smaltimento, sia le politiche amministrative e del personale dell'intero gruppo. Le SOL, a cui è affidata la gestione dei servizi di igiene urbana (spazzamento, diserbo, lavaggio strade, ecc.) e la raccolta dei rifiuti, svolgono la propria attività sui territori di loro competenza in esecuzione di un Contratto di servizio stipulato dalla capogruppo con l'ente di governo dell'ambito. In breve, dunque, il sistema può essere così schematizzato:

- il soggetto affidatario è l'unico titolare del Contratto di servizio che controlla le SOL di cui è proprietario e indirizza l'attività di quelle da acquisire progressivamente man mano che vengono a scadenza le concessioni in essere;
- l'affidatario, oltre a gestire direttamente la componente impiantistica, si avvale di società locali per la gestione dei servizi di igiene urbana e di raccolta;
- La disciplina dei rapporti tra capogruppo e controllate avviene tramite specifici contratti contenenti anche la disciplina degli "avvalimenti".

In una prima fase il gestore unico ha un bacino d'utenza corrispondente alla somma di quelli delle società operative locali acquisite, mentre il resto dell'Ambito continua ad essere gestito da società salvaguardate e da società affidatarie in esito a gare. Queste ultime società, fino alla data di scadenza dell'affidamento, continuano a gestire i servizi di loro competenza sotto la direzione e il coordinamento del gestore unico in conformità agli impegni da quest'ultimo assunti nel Contratto di servizio stipulato con l'ente di governo dell'ambito.

La scelta di avvalersi di un "braccio operativo" per la realizzazione degli indirizzi ambientali, gestionali e industriali dell'ente di governo dell'ambito, trova, tra i punti cardine, l'affidamento a tale soggetto della gestione e dello sviluppo della componente impiantistica. In effetti una tale attività consente di esercitare un ruolo decisivo di ottimizzazione dei flussi dei rifiuti da destinare alle diverse modalità di trattamento, recupero e smaltimento in un contesto di autosufficienza della gestione dei rifiuti nel territorio dell'Ambito. La gestione accentrata degli *asset* pubblici operanti nell'ATO e la realizzazione degli investimenti necessari a indirizzare e rafforzare la capacità impiantistica, nonché il potere di regolare l'allocazione dei diversi flussi dei rifiuti verso gli impianti pubblici e privati non controllati direttamente,

consente infatti di promuovere e incentivare il conseguimento degli obiettivi previsti dalla pianificazione regionale e d'ambito sia nella gestione dei servizi a monte della filiera, con particolare riguardo allo sviluppo della raccolta differenziata (anche tramite il diffuso ricorso al sistema "porta a porta"), sia nelle attività di riutilizzo e di recupero. La gestione accentrata degli impianti, oltre a questa funzione di indirizzo e promozione, favorisce anche il conseguimento di efficienza e di economicità. La gestione e il governo unitario di una pluralità di impianti collocati sul territorio consentono, infatti, di organizzare il servizio su scale dimensionali conformi alle specificità territoriali e produttive degli impianti stessi, garantendo, ad un tempo, i principi di autonomia e prossimità e il conseguimento di economie di scala e di scopo. A ciò si aggiunga che un tale assetto garantisce le opportune compensazioni tra situazioni di *deficit* e di *surplus* di capacità contribuendo in tal modo sia ad ottimizzare le *performance* produttive degli impianti, sia a ridurre i rischi di crisi nella chiusura del ciclo.

Più in generale si può concludere che un assetto impiantistico decentrato territorialmente e ricondotto ad una *governance* unitaria rende possibile dotare la strategia ambientale definita dal Piano regionale di gestione dei rifiuti e declinata nel Piano d'ambito, di efficaci strumenti costituiti dalla disponibilità di diverse tipologie di impianti, con tariffe di accesso da definire in funzione di obiettivi ambientali, di politica industriale, di promozione di aggregazioni gestionali e di efficienza complessiva del sistema.

I risultati di questo processo aggregativo sul piano impiantistico devono essere dunque valutati in una duplice direzione: da un lato il conseguimento di economie di scala e di scopo, dall'altro il complessivo effetto sull'efficienza ed economicità dell'intero ciclo integrato del servizio considerando tanto il contenimento dei costi di trasporto, di trattamento e smaltimento, quanto la razionalizzazione delle attività a monte della filiera. Dal primo punto di vista un elemento da considerare riguarda l'efficienza economica e produttiva realizzabile tramite l'aggregazione impiantistica. Come è noto il segmento a valle della filiera dei rifiuti si caratterizza per un elevato peso dei costi fissi per effetto di rilevanti economie di scala e di scopo. Ciò configura un assetto monopolistico che, secondo la teoria economica, comporta la "subadditività dei costi" vale a dire, semplificando molto e con riferimento al caso in esame, un costo della gestione accentrata inferiore alla somma dei costi delle gestioni decentrate. Da ciò scaturiscono due principali conseguenze: da una parte la convenienza economica di una gestione impiantistica accentrata (costi medi decrescenti), dall'altra l'assetto monopolistico di questo mercato. Di qui emerge, come si dirà, l'opportunità di una gestione pubblica al fine di evitare che l'esercizio di condotte monopolistiche private possa tradursi nella formazione e nell'appropriazione di rendite che finirebbero per gravare sugli utilizzatori degli impianti, vale a dire i gestori della componente a monte del servizio e, per effetto della traslazione delle tariffe di accesso agli impianti, sulle tariffe all'utenza.

Quest'ultima considerazione ci conduce al secondo aspetto della questione, vale a dire le ricadute della gestione unitaria sui costi dei servizi a monte della filiera. Come si è detto il modello gestionale che ispira l'affidamento ad un gestore unico prevede che la *holding* industriale eserciti non solo la gestione diretta degli impianti ma anche funzioni generali e trasversali relative alla componente servizi, in particolare le risorse umane e le attività amministrative e finanziarie, con una conseguente razionalizzazione nell'uso delle risorse. Il subentro della *holding* nell'esercizio di funzioni comuni, prima svolte dalle diverse SOL, consente infatti il superamento di sovrapposizioni e l'eliminazione di sprechi. Si deve tuttavia sottolineare che la ricaduta di questo processo in termini di contenimento dei costi potrà essere interamente conseguita solo a regime. Nel breve periodo, soprattutto in presenza di obiettivi sfidanti contenuti nel Contratto di servizio ed estesi a tutte le SOL, non si può escludere una temporanea dinamica

crescente dei costi. Ciò, in particolare, può verificarsi nel caso di elevati traguardi di raccolta differenziata, i quali determinano un aumento del fabbisogno di personale che, in una prima fase, non può essere interamente compensato dai risparmi conseguenti alla gestione impiantistica e all'esercizio accentrato di funzioni comuni.

Di ciò si deve tenere conto nella Relazione ex articolo 34 che, nelle motivazioni, deve esplicitare gli andamenti economico-finanziari a dimostrazione della convenienza dell'assetto gestionale scelto. A tal fine la legge prevede che la Relazione comprenda un Piano economico finanziario recante la proiezione dei costi, dei ricavi e degli investimenti per l'intero periodo di durata dell'affidamento con aggiornamenti a cadenza triennale. Da detta proiezione è dunque necessario emerga un complessivo miglioramento di tali grandezze che, come si è detto, potrà presentare un andamento non lineare e costante. In particolare, è da presumere che in una prima fase i costi possano presentare dinamiche crescenti, fino a che le misure di razionalizzazione delle funzioni comuni non manifesteranno i loro effetti, fino a che gli investimenti di rafforzamento e sviluppo dell'impiantistica non produrranno i loro benefici, fino a che i ricavi prodotti dalle politiche di riciclaggio e recupero non assumeranno consistenza. In altri termini la gestione unitaria del servizio integrato potrà comportare un temporaneo incremento dei costi in seguito sia all'adeguamento delle *performance* delle società operative locali agli impegni contenuti nel Contratto di servizio, sia allo sforzo finanziario necessario per la realizzazione degli investimenti. Gli effetti di contenimento, pur manifestandosi con un definito *lag* temporale, dovranno assicurare risultati economici in complessivo miglioramento nell'arco del periodo di affidamento, anche rispetto allo scenario controfattuale valutato in base alla proiezione dell'assetto in essere.

Dimostrata l'opportunità e la convenienza del processo di accentramento del servizio integrato dei rifiuti con la costituzione di un gestore unico di Ambito, il passaggio successivo consiste nel motivare l'affidamento diretto in *house* ad una società pubblica. Il motivo di fondo di tale scelta consiste proprio nella posizione di tale gestore nella politica ambientale dell'ente di governo dell'ambito. Come si è detto alla *holding* operativa non vengono affidate solo attività gestionali, ma essa viene a configurarsi come "braccio operativo" dell'ente d'Ambito ai fini del conseguimento degli obiettivi di politica pubblica, ambientale e industriale definiti dalla programmazione regionale e d'Ambito. Di conseguenza le funzioni che l'affidatario unico è chiamato a svolgere sono strumentali all'esercizio di detto ruolo: innanzitutto il superamento della frammentazione, in secondo luogo la definizione e l'implementazione delle strategie industriali e finanziarie con compiti di pianificazione dell'intero gruppo, infine il governo complessivo della gestione dei rifiuti dell'Ambito, disciplinando i rapporti con i gestori anche nella fase che precede l'acquisizione e con i titolari degli impianti esterni al perimetro di affidamento (tramite convenzioni). In sostanza compete a questo gestore realizzare le scelte dell'ATO in materia di produzione e gestione dei rifiuti: tanto direttamente tramite il suo ruolo di indirizzo e coordinamento delle attività delle SOL, quanto mediante la gestione impiantistica esercitando, per il suo tramite, sia la regolazione dei flussi dei rifiuti, sia il riequilibrio della capacità produttiva (compensazioni tra i diversi impianti collocati sul territorio), sia il riequilibrio economico-finanziario (tariffe di accesso agli impianti definite in modo da coprire i *deficit* degli impianti più costosi con i *surplus* di quelli più economici tramite una politica di "sussidi incrociati"). Infine, si deve ribadire quanto precedentemente accennato relativamente all'esigenza di una gestione pubblica degli impianti al fine di contrastare la formazione e l'appropriazione di rendite e il rischio di comportamenti opportunistici in un mercato per sua natura monopolistico.