



GESTIONE RIFIUTI URBANI

AGER PUGLIA

DOCUMENTO DI INDIRIZZO PER LA
RELAZIONE EX ART. 34, D.L. 179/2012

MARZO 2020

Scheda ad uso interno per archiviazione del documento

Linea di intervento	2. Know-how development
Attività	2.2. Supporto specialistico
Work package	2.2.1. Interventi di supporto
Tipologia di documento	<input type="checkbox"/> Documento di lavoro <input checked="" type="checkbox"/> Output finale
Tipologia di output (se output finale)	-
Versione attuale	01
Data rilascio	25 marzo 2020
Versione precedente	-
Data rilascio versione precedente	-
Descrizione sinottica	Documento predisposto nell'ambito dell'attività di supporto rivolta ad AGER Puglia finalizzata agli adempimenti prodromici all'affidamento diretto del servizio di trattamento e smaltimento dei rifiuti. Nel documento si illustra la struttura della relazione che, ai sensi dell'art. 34 del D.L. 179/2012 AGER Puglia dovrà predisporre, pubblicare e inviare all'Osservatorio per i servizi pubblici locali istituito presso il MiSE. Per ciascuna sezione, si forniscono indicazioni (box a sfondo grigio) in merito ai contenuti da inserire.

Sommario

Introduzione. Presupposti e indirizzi generali per le valutazioni	4
Fabbisogni informativi per la predisposizione della relazione	4
Vantaggi perseguibili attraverso la centralizzazione gestionale del sistema impiantistico	5
Vantaggi perseguibili attraverso la gestione “in house” dell’impiantistica regionale	6
1. Inquadramento giuridico, organizzativo e operativo	8
1.1 Quadro normativo europeo, nazionale e regionale di riferimento.....	8
1.2 Assetto organizzativo del servizio di gestione dei rifiuti in Puglia.....	8
1.3 Il servizio oggetto di affidamento.....	8
1.4 La strategia di intervento alla base della scelta di affidamento.....	9
2. Motivazione della scelta di affidamento e sussistenza dei relativi requisiti	10
2.1 Motivazioni della scelta di affidamento	10
2.1.1 Motivazioni in termini di universalità e socialità.....	10
2.1.2 Motivazioni in termini di politica industriale ed economicità.....	10
2.1.3 Motivazioni in termini di qualità tecnico-economica del servizio.....	11
2.2 Sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento vigente per l’affidamento a società in house .	11
2.2.1 Controllo analogo	11
2.2.2 Struttura societaria.....	11
2.2.3 Descrizione e quantificazione dell’attività svolta nei confronti dell’ente affidante.....	11
2.3 Obblighi di servizio pubblico e compensazioni economiche.....	12
3. Piano Economico Finanziario.....	13

Introduzione. Presupposti e indirizzi generali per le valutazioni

Fabbisogni informativi per la predisposizione della relazione

In linea con l'art. 106 del Testo su Funzionamento dell'Unione Europea, l'ordinamento italiano prevede che *ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche* (art. 192 comma 2, del Codice dei contratti pubblici).

Tale previsione sembra offrire una chiave di lettura maggiormente dettagliata in merito alle finalità e al contenuto generale della relazione prevista dall'art. 34, comma 20, del Decreto Legge 179/2012, con particolare riferimento alla necessità di effettuare una preventiva *valutazione della congruità economica* sulla quale basare la scelta della modalità di affidamento. Ne consegue che, in linea di principio, **la valutazione è prodromica alla scelta** e non serve per dimostrare la correttezza di una scelta effettuata a priori.

Ai fini della predisposizione della relazione ex art. 34 del D.L. 179/2012, diventa pertanto di fondamentale importanza la disponibilità di dettagliate informazioni sulle quali basare l'analisi. Nel caso specifico, tale patrimonio conoscitivo riguarda sia i nuovi impianti da realizzare e i relativi fabbisogni di investimento, sia la situazione impiantistica attuale, con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- dislocazione territoriale delle diverse tipologie di impianti (TMB, compostaggio, recupero, smaltimento finale, ecc.);
- modalità di gestione degli impianti (integrata o separata rispetto ai servizi di raccolta e trasporto);
- regime di mercato della gestione degli impianti (affidamento o concorrenza tramite autorizzazioni regionali);
- assetti istituzionali degli affidamenti (*in house*, società mista, concessione);
- regime proprietario (pubblico o privato) degli impianti;
- dati quantitativi su capacità produttiva potenziale e utilizzata per ciascuna tipologia di impianto;
- dati economici riferiti a valori patrimoniali e di conto economico delle gestioni degli impianti;
- produzione dei rifiuti da raccolta indifferenziata e differenziata (per tipologia di rifiuto) articolata per le 38 aree omogenee.

Queste informazioni sono propedeutiche per valutare la convenienza dell'operazione complessiva prospettata da AGER Puglia, che si muove su due direzioni distinte ma integrate:

- i. da un lato, la **centralizzazione gestionale** su scala regionale della componente impiantistica presso un unico soggetto tramite l'aggregazione delle gestioni in essere (compresa ASECO Spa);
- ii. dall'altro, la scelta di ricorrere ad una **società pubblica in house**.

È possibile, in via preliminare, ipotizzare in astratto i potenziali benefici di entrambi gli aspetti sopra elencati, anche al fine di orientare la compilazione delle sezioni che seguono e che costituiscono il corpo della relazione. Resta ferma la necessità che tali elementi trovino all'interno della relazione stessa una adeguata e solida motivazione.

Vantaggi perseguibili attraverso la centralizzazione gestionale del sistema impiantistico

Circa l'aspetto della centralizzazione impiantistica, la valutazione dovrà considerare, innanzitutto, la conformità di questo processo rispetto alle strategie ambientali ispirate al principio dell'economia circolare e agli indirizzi nazionali volti al superamento delle frammentazioni organizzative e gestionali. La centralizzazione degli impianti presso un unico soggetto risponde, per definizione, a tale obiettivo e la valutazione dovrà tendere, quindi, a dimostrare la conformità di tale processo ai principi di autosufficienza e prossimità, nonché ad evidenziare il contributo (anche a tendere) in termini di superamento della frammentazione nelle fasi a monte della filiera dei rifiuti.

Al riguardo, si può affermare, almeno in linea di principio (salvo verifica quantitativa in base ai dati), che la pluralità di impianti operanti in attività diverse (TMB, compostaggio, recupero, smaltimento finale) collocati sul territorio e sottoposti ad un governo unitario consente di organizzare il servizio su scale dimensionali conformi alle specificità territoriali e produttive degli impianti stessi, garantendo ad un tempo il principio di prossimità e il conseguimento di economie di scala e di scopo. A ciò si può aggiungere che un tale assetto consente di garantire le necessarie compensazioni tra situazioni di *deficit* di capacità e impianti con maggiore capacità disponibile contribuendo, in tal modo, a ridurre possibili crisi nella chiusura del ciclo. Val la pena, inoltre, ricordare che la disciplina regionale vigente (L.R. 24/2012, art. 9, comma 7 lett. f) prevede la possibilità di centralizzare anche le procedure di affidamento per i servizi di spazzamento, raccolta e trasporto, previa delega da parte delle Aree omogenee, con potenziale ulteriore riduzione delle stazioni appaltanti operanti sul territorio regionale e conseguente standardizzazione delle relative procedure tecnico-amministrative.

Si può, poi, considerare che un assetto impiantistico decentrato sul territorio e gestito unitariamente su scala regionale è in grado di favorire un più diretto e agevole collegamento con il mercato del recupero e un più elevato potere di mercato nei confronti degli operatori di questo settore. Una tale possibilità può anche contribuire a migliorare la fase a monte del ciclo dei rifiuti, rendendo più conveniente la raccolta differenziata, con conseguente innalzamento delle performance a livello regionale, incentivando, al contempo, la gestione unica a livello di Aree omogenee (ex ARO) data l'esigenza di conseguire dimensioni adeguate per sviluppare attività di recupero.

Più in generale, si può affermare che una gestione impiantistica decentrata territorialmente, ma ricondotta ad un governo unitario, consente di dotare la strategia regionale contenuta nel Piano regionale di gestione dei rifiuti di efficaci strumenti costituiti dalla disponibilità di diverse tipologie di impianti sul territorio con tariffe di accesso definite in relazione a obiettivi ambientali, di politica industriale, di promozione di aggregazioni ed efficienza nelle componenti a monte della filiera.

Vantaggi perseguibili attraverso la gestione “in house” dell’impiantistica regionale

Una volta motivata la scelta di una gestione aggregata, occorre passare al secondo aspetto, vale a dire definire l’assetto di mercato da preferire. Una prima risposta al riguardo viene da quanto sopra affermato circa l’opportunità di impiegare la politica impiantistica quale strumento di politica ambientale e di politica industriale al fine di conseguire gli obiettivi della programmazione regionale e, in particolare, quelli contenuti nel PRGR. In questa logica è evidente la necessità di disporre di una leva di governo della gestione impiantistica non compatibile con un regime di mercato. Si può aggiungere che la stessa natura di tali servizi consiglia di privilegiare un assetto pubblico per evitare problemi derivanti da “asimmetrie informative” *ex ante* ed *ex post*. Per effetto di questo problema, infatti, una gestione privata potrebbe *ex ante* condizionare le scelte di politica industriale ed ambientale ed *ex post* non permettere un efficace monitoraggio della gestione da parte della Regione. Inoltre, una gestione privatistica di impianti decentrati sul territorio potrebbe rischiare l’esercizio di un monopolio locale utilizzando opportunisticamente i principi di autosufficienza e prossimità. Infine, oltre a favorire compensazioni di capacità produttiva dei diversi impianti collocati sul territorio, una gestione pubblica potrebbe garantire una maggiore omogeneità e sostenibilità delle tariffe di accesso tramite politiche di “sussidi incrociati” in virtù delle quali i *deficit* degli impianti più costosi potrebbero essere compensati dai *surplus* di quelli con costi minori mantenendo l’economicità complessiva del gestore.

La scelta di operare una gestione accentrata della componente impiantistica va valutata anche in termini di efficienza economica e di economicità. Come è noto, il segmento a valle della filiera dei rifiuti si caratterizza per un elevato peso dei costi fissi e per rilevanti economie di scala e di scopo. Ciò configura un assetto monopolistico che, secondo la teoria economica, comporta la “sub-additività dei costi” (vale a dire, semplificando molto e con riferimento al caso specifico in oggetto, un costo della gestione accentrata inferiore alla somma dei costi delle gestioni decentrate). Per verificare empiricamente questo fenomeno occorre disporre, come già detto, delle necessarie informazioni, vale a dire le gestioni impiantistiche che si intendono acquisire e i loro dati economici. In linea di principio e, se confortati dalla verifica empirica, in linea di fatto, il gestore accentrato degli impianti opera in una condizione di monopolio. Un tale assetto, se affidato a privati, produce, come è noto, rendite che danneggiano i destinatari del servizio: nel caso specifico direttamente i gestori delle componenti a monte del servizio e, di conseguenza (tramite il trasferimento della tariffa di accesso nella tariffa finale), i cittadini/utenti.

Si dimostra dunque l’esistenza di un’ulteriore ragione di principio che consiglia sia la gestione accentrata (minori costi), sia l’assetto pubblico (evitare rendite monopolistiche). Al riguardo, disponendo dei dati necessari, si potrebbe operare una stima del contenimento delle tariffe di accesso rispetto alla situazione attuale ed, eventualmente, anche una stima dei “sussidi incrociati” tra impianti, al fine di omogeneizzare le tariffe su scala regionale. In base a questi calcoli sarebbe, poi, possibile valutare le ricadute sull’utenza finale alla luce del nuovo metodo tariffario definito da ARERA.

Infine, allo scopo di valutare costi e tempi del processo di aggregazione occorre disporre di informazioni circa i regimi di proprietà degli impianti e una loro valutazione patrimoniale nonché, nel caso di affidamenti in concessione, le loro date di scadenza.

Struttura della relazione ex art. 34 del D.L. 179/2012

1. Inquadramento giuridico, organizzativo e operativo

1.1 Quadro normativo europeo, nazionale e regionale di riferimento

INDICAZIONI PER LA COMPILAZIONE

Contesto normativo in cui si inquadra lo specifico servizio pubblico oggetto dell'affidamento richiamando sinteticamente le norme pertinenti con riferimento a:

- disciplina europea;
- normativa nazionale (trasversale e settoriale);
- normativa regionale.

Indicazione delle principali leggi regionali (es.: L.R. 24/2012), degli atti amministrativi (es.: DGR 2147/2012) e dei documenti di pianificazione che regolano il servizio.

Nella disciplina nazionale potrà risultare utile citare il D.Lgs. 175/2016, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, con particolare riferimento agli artt. 3, 4, 5 e 16, da dettagliare, poi, nella successiva sezione 3.2.

1.2 Assetto organizzativo del servizio di gestione dei rifiuti in Puglia

INDICAZIONI PER LA COMPILAZIONE

Descrizione dello stato dell'arte a livello organizzativo del servizio di gestione dei rifiuti, evidenziando gli assetti territoriali degli affidamenti sia delle attività di trattamento e smaltimento di rifiuti che dei servizi a monte (spazzamento, raccolta e trasporto).

1.3 Il servizio oggetto di affidamento

INDICAZIONI PER LA COMPILAZIONE

Prima di entrare nel merito della scelta e delle relative motivazioni, è utile fornire un inquadramento del servizio oggetto di affidamento. Si propone, pertanto, una definizione chiara e completa del servizio e di tutte le sue componenti, descrizione delle modalità di erogazione e indicazione degli assetti gestionali e tecnico-economici richiesti per il conseguimento degli obiettivi previsti.

1.4 La strategia di intervento alla base della scelta di affidamento

INDICAZIONI PER LA COMPILAZIONE

Dettagliare le principali criticità che discendono dall'attuale assetto organizzativo e gestionale (es. eccessiva frammentazione) descritto nelle due sezioni precedenti.

In chiusura della presente sezione, vengono introdotti primi elementi relativi all'operazione societaria avviata da AGER Puglia (acquisizione del 51% delle quote societarie di ASECO SpA attualmente detenuta al 100% da Acquedotto Pugliese SpA).

2. Motivazione della scelta di affidamento e sussistenza dei relativi requisiti

2.1 Motivazioni della scelta di affidamento

2.1.1 Motivazioni in termini di universalità e socialità

INDICAZIONI PER LA COMPILAZIONE

Evidenza degli effetti economico-sociali della scelta (in funzione delle alternative possibili e rispetto alla situazione attuale) in termini di universalità, non rivalità e non esclusività.

Occorrerà evidenziare come la scelta garantisca omogeneità di trattamento nell'erogazione del servizio, sia in termini di qualità che di prezzo, con tariffe uniformi, tenendo conto del contesto sociale di riferimento, e degli obblighi di servizio pubblico.

2.1.2 Motivazioni in termini di politica industriale ed economicità

INDICAZIONI PER LA COMPILAZIONE

Evidenza dell'economicità ed efficienza della scelta (in funzione delle alternative possibili e rispetto alla situazione attuale), tenendo conto dei seguenti elementi, da considerarsi non esaustivi:

- *necessità di trasferimenti a copertura degli obblighi di servizio universale e/o sussidi incrociati (compensazioni tra surplus e deficit all'interno delle diverse componenti del servizio erogato)*
- *esternalità prodotte dal servizio*
- *condizioni specifiche di mercato, relativamente al grado di concorrenza e al numero dei potenziali competitori (nel caso specifico, potenziale conseguimento di rendite monopolistiche da parte dei singoli gestori degli impianti)*
- *caratteristiche dell'affidamento e della natura del servizio da erogare (pervasività del rapporto tra affidante e affidatario; grado di incertezza e variabilità del contesto economico e ambientale; disponibilità delle informazioni; durata dell'affidamento; grado di specificazione delle clausole contrattuali; possibilità di monitoraggio e controllo).*

Indicazione dei benefici della scelta di affidamento in termini di:

- *diminuzione delle asimmetrie informative, in quanto la società affidataria è consapevole dei propri fabbisogni e ha elementi di conoscenza specifica sufficienti a governare il processo;*
- *riduzione del grado di incertezza e variabilità del contesto economico e ambientale;*
- *decremento dei costi di transazione e una maggiore soddisfazione per i cittadini dovuto ad un decremento della tariffa;*
- *maggiore durata dell'affidamento.*

2.1.3 Motivazioni in termini di qualità tecnico-economica del servizio

INDICAZIONI PER LA COMPILAZIONE

Confronto tra le diverse opzioni di affidamento rispetto a standard tecnici, qualitativi e quantitativi del servizio, che devono essere:

- *rilevanti e significativi rispetto al servizio, misurabili ed effettivamente monitorabili, facilmente comprensibili in sede di pubblicazione e verificabili dagli utenti;*
- *articolati in standard di prestazione quantitativi (estensione, frequenza, indicatori tecnici, etc.) e qualitativi (qualità tecnica e qualità commerciale).*

2.2 Sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento vigente per l'affidamento a società in house

2.2.1 Controllo analogo

INDICAZIONI PER LA COMPILAZIONE

Evidenza del modello organizzativo che permetta un controllo da parte dell'ente affidante nei confronti della società affidataria analogo a quello effettuato al proprio interno.

2.2.2 Struttura societaria

INDICAZIONI PER LA COMPILAZIONE

Descrizione dell'assetto societario dando evidenza della sussistenza del requisito di totale partecipazione pubblica.

2.2.3 Descrizione e quantificazione dell'attività svolta nei confronti dell'ente affidante

INDICAZIONI PER LA COMPILAZIONE

Dettaglio delle attività svolte dal gestore, dando evidenza della sussistenza del requisito di attività prevalente a vantaggio dell'ente affidante (oltre l'80%, stabilito secondo criteri flessibili e di buon senso, che tengano conto della sostanza del rapporto contrattuale).

2.3 Obblighi di servizio pubblico e compensazioni economiche

INDICAZIONI PER LA COMPILAZIONE

Relativamente ai servizi di gestione degli impianti di recupero da FORSU, riciclaggio e smaltimento di tutti i rifiuti urbani e assimilati, l'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale compete ad AGER Puglia (art. 11 L.R. 24/2012). Tale definizione deve basarsi sugli standard tecnici definiti nello schema tipo di Carta dei servizi predisposto dalla stessa Agenzia e adottato con delibera di Giunta regionale.

Qualora previste, occorrerà, inoltre, dare evidenza delle compensazioni economiche a favore della società affidataria per far fronte agli oneri che dipendono dal carattere universale del servizio, e cioè per garantire una prestazione su tutto il territorio interessato, a prezzi accessibili e a condizioni qualitative simili. Le compensazioni economiche devono rispettare il principio di economicità e non essere in contrasto con la disciplina europea sugli aiuti di Stato.

3. Piano Economico Finanziario

INDICAZIONI PER LA COMPILAZIONE

*Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, le motivazioni della scelta devono essere dettagliate all'interno di un piano economico – finanziario che, per l'intero periodo di affidamento, evidenzi:*¹

- *Costi e ricavi operativi annui*
- *Costi di investimento (stima degli investimenti che la società in house intende effettuare e definizione del relativo cronoprogramma)*
- *Fonti di finanziamento (indicazione delle fonti di copertura finanziaria di medio-lungo termine)*
- *Analisi della sostenibilità economico-finanziaria del piano attraverso l'utilizzo delle principali tecniche di valutazione e dei relativi indici di performance (es. flussi di cassa con stima del Valore attuale netto e del Tasso interno di rendimento)*
- *Costruzione del Conto Economico e dello Stato Patrimoniale. Tenendo conto dei parametri di cui sopra e alla luce dei principi contabili civilistici di riferimento, disegno delle dimensioni economico-patrimoniali del soggetto affidatario e, in particolare, della dimensione del capitale proprio investito e del capitale di debito.*

Illustrazione dei principali indicatori economici della società:

- *Indicatori di redditività (es.: ricavi, tasso di crescita, EBITDA, EBIT, utile netto, ROS, ROI, ROE);*
- *Indicatori della capacità di generare flussi di cassa (es. immobilizzazioni nette, posizione finanziaria netta, capitale d'esercizio netto);*
- *Indicatori di solidità e liquidità (es. margine primario di struttura, tasso di copertura delle immobilizzazioni).*

L'Ente affidante deve accantonare nel primo bilancio utile e successivamente ogni triennio una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto. Deve inoltre redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house.

Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite da un istituto di credito e iscritta nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'art. 106 del D.Lgs. 385/1993, o da una società di revisione ai sensi dell'art. 1 della L. 1966/1939.

¹ Il PEF dovrà essere riferito al soggetto affidatario del servizio e per la sua costruzione, potranno essere utilizzati, come dati di input, i PEF relativi alla gestione dei singoli impianti (già disponibili o da acquisire presso AGER).