

AGENZIA TERRITORIALE DELL'EMILIA ROMAGNA
PER I SERVIZI IDRICI E RIFIUTI – ATERSIR

Relazione illustrativa delle ragioni di adeguatezza tecnica e congruità economica del Progetto industriale presentato per la costituzione di una NewCo quale soggetto affidatario *in house* del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel bacino comprendente il territorio dei Comuni (della provincia di Forlì-Cesena) di Forlì, Bertinoro, Castrocaro Terme e Terra del Sole, Civitella, Dovadola, Forlimpopoli, Galeata, Meldola, Modigliana, Portico e S. Benedetto, Predappio, Rocca S. Casciano e Tredozio.

RELAZIONE

Sommario

1.	Premesse	2
2.	Valutazioni di congruità giuridica del modello organizzativo proposto.....	2
3.	Valutazione di adeguatezza ed economicità del modello: approccio metodologico	7
4.	Il Progetto industriale: sintesi	9
5.	Il Piano di ambito in sintesi	20
5.1.	Premessa	20
5.2.	Strategie, obiettivi, linee guida	20
5.3.	Bacini di gestione.....	22
5.4.	Scenari di riferimento organizzativi per il Bacino 1 – Comuni del Forlivese.....	23
5.5.	Analisi economica degli interventi previsti.....	23
5.6.	Definizione di strumenti a supporto dell'attuazione del Piano.....	24
6.	La verifica di adeguatezza ed economicità	25
6.1.	Il confronto con il Piano di ambito	25
6.2.	La comparazione con i costi del servizio nella Regione Emilia Romagna	33
6.3.	Analisi di sostenibilità del Piano economico-finanziario e patrimoniale.....	36
6.4.	Profili specifici di adeguatezza ed economicità del modello proposto a beneficio della collettività di riferimento.....	37
7.	Conclusioni.....	38

1. Premesse

L'Unione dei Comuni della Romagna forlivese costituita dai Comuni di Forlì, Bertinoro, Castrocaro Terme e Terra del Sole, Civitella, Dovadola, Forlimpopoli, Galeata, Meldola, Modigliana, Portico e S. Benedetto, Predappio, Rocca S. Casciano e Tredozio ha trasmesso all'Agenzia il Progetto Industriale finalizzato all'affidamento diretto ad una società di nuova costituzione (NewCo) tramite modalità *in house providing* c.d. a cascata, con allegato il relativo Piano Economico Finanziario.

Il Progetto di cui alla presente relazione si compone dei seguenti documenti:

- il Piano Industriale della “NewCo” inviato in data 21 novembre 2016 e acquisito agli atti dell'Agenzia con protocollo PG.AT/2016/7331;
- il Piano Economico-Finanziario e apposita Relazione al P.E.F. acquisita con protocollo PG.AT/2016/8178 del 19 dicembre 2016 e relativa asseverazione trasmessa dai proponenti in data 13 gennaio 2017, protocollo PG.AT/2017/205;
- lo Statuto e la Convenzione per l'esercizio del controllo analogo della NewCo e lo Statuto e la Convenzione per l'esercizio del controllo analogo di Livia Tellus Romagna Holding S.p.A. con le opportune modifiche apportate su richiesta dell'Agenzia, acquisiti agli atti con protocollo PG.AT/2017/1240 del 27 febbraio 2017.

2. Valutazioni di congruità giuridica del modello organizzativo proposto

Appare opportuno dare conto del fatto che il modello proposto presenta la peculiarità di prefigurare l'affidamento ad una NewCo “di terzo livello”, in quanto indirettamente partecipata dai 13 Comuni proponenti attraverso la società Livia Tellus Romagna Holding S.p.A. (di seguito, anche “LT”), società *holding* interamente partecipata dai 15 Comuni del distretto forlivese, avente come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie degli Enti locali e, nel caso di specie, socio unico della NewCo.

Anche in ragione delle peculiarità del modello proposto, l'Agenzia ha dunque proceduto in primo luogo ad una preliminare valutazione in ordine alla congruità giudica del medesimo rispetto al quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, che di seguito sinteticamente si riassume.

Ai fini dell'affidamento del servizio tramite la modalità dell'*in house providing* risultano di particolare rilievo i seguenti riferimenti normativi:

- art.34, comma 20, del d.l. n. 179/2012 ai sensi del quale *Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste;*
- art. 3-bis, comma 1-bis, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 ai sensi del quale (...) *la relazione [di cui al suindicato art. 34] deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966(...);*
- art. 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, emanato in attuazione delle direttive 2014 UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione e di appalto pubblico, recante "Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico" e in particolare:
 - il comma 1 ai sensi del quale una concessione o un appalto pubblico, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:
 - a) *l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;*
 - b) *oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;*
 - c) *nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;*

- il comma 2 ai sensi del quale *Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore;*
- il comma 5 ai sensi del quale le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un *controllo congiunto* quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:
 - a) *gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;*
 - b) *tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;*
 - c) *la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti;*
- art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 ai sensi del quale *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;*
- decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante il “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” e, in particolare, l’art. 16 dedicato alle *Società in house*;

Del resto i presupposti per l'*in house providing* si trovano definiti nella giurisprudenza comunitaria che si è sviluppata a partire dalla nota sentenza “Teckal” (C.G.C.E. 18 novembre 1999, causa C-107/98) e nella giurisprudenza nazionale. In particolare, quanto al requisito del controllo analogo, *in positivo* esso *deve importare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e le decisioni importanti, e può essere attuato con poteri di direttiva, di nomina e revoca degli amministratori, e con poteri di vigilanza e ispettivi* (in tal senso, si veda *ex multis* Cons. St., sez. VI, sent. 11 febbraio 2013 n. 762); secondo la giurisprudenza comunitaria, il controllo analogo dei soci pubblici sulla società *in house* costituisce dunque un “potere assoluto”

di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo; la giurisprudenza ha affrontato peraltro il problema delle modalità del controllo analogo nel caso in cui il capitale sociale della società *in house* sia frazionato tra una pluralità di soci pubblici, giungendo alla conclusione che il controllo possa essere da loro esercitato congiuntamente (anche a maggioranza), a condizione che ciascuno di essi partecipi non solo al capitale della società dedicata all'erogazione del servizio pubblico ma anche agli organi direttivi della stessa (a questo proposito, si veda in particolare C. giust. UE, sez. III, 29 novembre 2012 C-182/11 e C-183/11, Econord S.p.A.).

In relazione al profilo dell'attività svolta, è necessario che le prestazioni della società sottoposta al controllo analogo dell'Ente locale socio siano sostanzialmente destinate in via esclusiva all'Ente locale medesimo; la società *in house* deve caratterizzarsi cioè come "soggetto dedicato" al servizio pubblico per il quale viene costituito, realizzando la propria attività con l'Ente che la controlla; in questo senso, il soggetto *in house* non deve avere la propensione ad effettuare investimenti di risorse economiche in altri mercati, in vista di un'espansione in settori diversi da quelli rilevanti per l'Ente pubblico conferente; solo in presenza di questa condizione, accanto a quella del controllo analogo, è possibile escludere legittimamente l'applicazione delle procedure dell'evidenza pubblica; il controllo analogo non priverebbe infatti la società (controllata) della libertà di svolgere la propria attività economica sul mercato, entrando in concorrenza con altre imprese; la *ratio* dell'ulteriore requisito del "soggetto dedicato" va ritrovata dunque nella protezione della *par condicio* fra imprese, impedendo che il soggetto imprenditoriale che gode di un affidamento diretto possa operare liberamente nel mercato in concorrenza con coloro che non godono di tale privilegio (sul requisito dell'attività prevalente, si veda in particolare C.G.C.E., sez. I, 11 maggio 2006, causa C-340/04, Carbotermo S.p.A. e Consorzio Alisei).

Ai fini delle valutazioni dell'Agenzia è necessario considerare inoltre la più recente evoluzione giurisprudenziale in merito al carattere "ordinario" della forma organizzativa dell'*in house providing*, rappresentata in particolare dalle seguenti decisioni:

- T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 11 giugno 2013, n. 558: (...) *Si profila, dunque, una maggiore autonomia degli Enti locali nella direzione da intraprendere, in quanto l'ordinamento non aderisce a priori ad un'opzione organizzativa ma delinea un percorso di adeguatezza alle condizioni esistenti (al tipo di servizio, alla remuneratività della gestione, all'organizzazione del mercato, alle condizioni delle infrastrutture e delle reti, e soprattutto all'interesse della platea degli utenti). La scelta tra i differenti modelli [gestionali] va effettuata tenendo conto della concreta situazione di fatto, nel rispetto dei criteri introdotti all'art. 34 c. 20 del D.L. 179/2012 ossia la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e l'adeguata informazione alla collettività di riferimento. Detti obiettivi devono essere necessariamente correlati al preminente interesse dell'utente del servizio a godere del miglior servizio possibile alle condizioni più convenienti (...);*

- Consiglio di Stato, Sez.VI, 11 febbraio 2013, n. 762: *Stante l'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis d.l. n. 112/2008 (...) è venuto meno il principio, con tali disposizioni perseguito, della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. (...) e dunque venuto meno il criterio prioritario dell'affidamento sul mercato dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e l'assoluta eccezionalità del modello in house, la scelta dell'ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare la opzione tra modello in house e ricorso al mercato, deve basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire:*
 - valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;
 - individuazione del modello più efficiente ed economico;
 - adeguata istruttoria e motivazione.*Trattandosi di scelta discrezionale, la stessa è sindacabile se appaia priva di istruttoria e motivazione, viziata da travisamento dei fatti, palesemente illogica o irrazionale.*
- Consiglio di Stato, Sez. V, 10 settembre 2014, n. 4599: *I servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico - privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una 'gara a doppio oggetto' per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne sostituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) 'analogo' (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano (sentenza della Corte Cost. n. 199 del 20 luglio 2012). L'affidamento diretto, in house - lungi dal configurarsi pertanto come un'ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei servizi pubblici locale - costituisce invece una delle (tre) normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un ente in ordine alla concreta gestione dei servizi pubblici locali, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto, in house (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti;*
- TAR Lombardia, Milano, sez. III, 3 ottobre 2016, n. 1781: *Va rammentato che i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti indifferentemente*

mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico - privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero, ancora, attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) analogo (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano.

In considerazione del quadro delineato più sopra e degli atti predisposti per la costituzione della NewCo quale soggetto affidatario *in house* del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel territorio forlivese di riferimento, si deve concludere in sede istruttoria per la legittimità del modello proposto. Posta la possibilità dell'affidamento diretto del servizio a società "di terzo livello" ai sensi del citato art. 5 del d.lgs. n. 50/2016 (nonché dell'art. 17, par. 1 della direttiva 2014/23/UE), si osserva infatti in particolare che, per quanto concerne il requisito della totalitaria partecipazione pubblica, l'art. 6 dello Statuto di LT prescrive l'intrasferibilità delle azioni a soggetti diversi dagli Enti locali e similmente dispone l'art. 5 dello Statuto della NewCo; mentre il controllo analogo sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata viene svolto dai Comuni soci congiuntamente sulla società *holding* e, indirettamente attraverso la medesima, sulla società di gestione NewCo attraverso un "Coordinamento dei Soci" ed un "Coordinamento Igiene Ambientale", costituiti mediante apposite Convenzioni ex art. 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e composti dai rappresentanti legali degli Enti locali soci.

Da ultimo appare opportuno dare atto che la valutazione di congruità giuridica del modello proposto ha richiesto alcuni adeguamenti degli atti societari in considerazione delle nuove disposizioni dettate dal d.lgs. n. 175/2016 per le società a partecipazione pubblica.

3. Valutazione di adeguatezza ed economicità del modello: approccio metodologico

Ai fini della valutazione dell'adeguatezza tecnica e dell'economicità del Progetto industriale per la gestione del servizio rifiuti nel bacino "forlivese" la presente istruttoria, effettuata anche con il supporto di qualificati soggetti afferenti a primarie Università nazionali, è stata condotta secondo il seguente approccio metodologico:

- la valutazione di adeguatezza degli aspetti tecnico industriali del modello ha principalmente avuto riguardo al rispetto degli obiettivi della pianificazione regionale e alla

coerenza/congruità tecnico gestionale con gli standard previsti dalla pianificazione d'ambito (fermo restando che i contenuti del Piano d'Ambito e i relativi allegati assumono valore indicativo ai fini della predisposizione della documentazione tecnico-economica e regolamentare da porre a base dell'affidamento dei servizi);

- la valutazione dell'economicità del Progetto è stata verificata effettuando principalmente:
 - a) una comparazione preventiva tra l'ammontare del Piano Economico Finanziario contenuto nel Piano industriale presentato ai fini dell'affidamento del servizio e l'ammontare del piano economico finanziario contenuto nel Piano di Ambito, ritenuto congruo dall'Agenzia per lo svolgimento del servizio;
 - b) una comparazione tra l'ammontare del Piano Economico Finanziario contenuto nel Piano industriale presentato ai fini dell'affidamento del servizio e l'ammontare dei piani economici finanziari degli operatori economici attualmente concessionari della gestione del servizio già a disposizione dell'Agenzia, conducendo tale analisi rispetto ai Piani Economici Finanziari maggiormente paragonabili a quello proposto in relazione alla modalità di servizio svolta (porta a porta), alla percentuale di raccolta differenziata, al tipo di territorio servito (collina, pianura, costa..);
 - c) un'analisi del piano industriale finalizzata a verificarne per l'intera durata dell'affidamento la sostenibilità economica patrimoniale e finanziaria nonché la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;

Inoltre, sono stati valutati anche altri diversi specifici profili di adeguatezza ed economicità che caratterizzano il progetto di affidamento diretto *in house* (cfr. Paragrafo 6).

Ai fini della verifica dell'economicità si precisa fin da ora che le comparazioni di cui ai punti a) e b) sono state effettuate tramite gli indicatori costi unitari euro/tonnellata e costi procapite euro/abitante residente. Gli stessi indicatori sono quelli più comunemente utilizzati nelle analisi relative ai costi del servizio rifiuti, sono quelli utilizzati nel Piano di ambito e nel progetto industriale oggetto di valutazione. In particolare si ritiene più significativo l'utilizzo dell'indicatore di costo procapite in quanto non dipendente dalle previsioni di raccolta (tonnellate) che possono subire variazioni anche significative in fase di nuova progettazione del servizio.

4. Il Progetto industriale: sintesi

Il Progetto presentato dall'Unione dei Comuni della Romagna forlivese, che si sviluppa lungo un arco temporale di affidamento pari a 15 anni, prevede di raggiungere, già ad un anno dall'avvio dei nuovi servizi, una percentuale di raccolta differenziata pari al 74% sul bacino servito, con una contestuale forte diminuzione del quantitativo di rifiuto raccolto.

I quantitativi di rifiuto attesi sono riportati nella tabella seguente.

Frazione merceologiche	Kg/anno
Organico	18.263.700
Carta e cartone	6.757.569
Cartone	11.506.131
Vetro	7.438.805
Imballaggi in plastica	9.131.850
Metalli	3.581.606
Verde	8.923.020
Ingombranti recuperati	1.461.096
Legno	3.372.914
Rup	73.984
Tessili	606.492
Raee	826.916
OLI veg	67.164
OLI min	28.785
Plastica	253.294
Rifiuti da costr/demol	2.739.555
Tf	48.435
Toner	15.681
Pneumatici	88.183
INDIFFERENZIATO (secco)	23.444.523
Rifiuto da cimiteri	160.721
Spazzamento	2.049.187
Altro indif	730.548
TOTALE	101.570.158,48

Tabella 1. Stima delle produzioni attese ad un anno dall'avvio dei nuovi servizi (fonte: Progetto NewCo, pag. 155)

Il progetto, in linea con la pianificazione d'ambito, prevede la raccolta domiciliare per tutte le frazioni merceologiche ad eccezione del vetro che sarà raccolto mediante campane stradali.

La dotazione standard sarà composta di contenitori carrellati da 120 litri per le frazioni secco, multimateriale leggero, carta e vegetale e, per quanto invece riguarda l'umido, un bidoncino da

22 lt per l'esposizione su suolo pubblico della frazione umida e un sottolavello traforato da 7 litri da usare internamente.



Figura 1. dotazione standard da progetto (fonte: Progetto NewCo, pag. 129)

Per situazioni urbanistiche di particolare criticità (come centri storici ad esempio), il Progetto prevede contenitori diversi. (pag. 129 del Progetto allegato). Tutti i contenitori saranno dotati di trasponder, per l'identificazione dell'utenza e la conseguente "lettura" della quantità di rifiuto conferita. (pag. 130).

Il territorio dei 13 Comuni è stato zonizzato dal punto di vista operativo per dimensionare più correttamente il servizio in virtù delle diverse esigenze espresse da caratteristiche territoriali diverse. Sono state quindi individuate tre zone come di seguito descritte: le tre zone risultano pertanto essere:

- Zona Centro Storico: zona solitamente a traffico limitato, caratterizzata da strade a volte difficili da percorrere, particolare attenzione al decoro urbano per la presenza dei principali luoghi di interesse da parte dei turisti.
- Zona Alta densità: zona caratterizzata da alta densità abitativa e da elevata presenza di costruzioni abitative di tipo verticale.
- Zona a Bassa densità: zona caratterizzata da costruzioni di tipo orizzontale con giardini di proprietà.

Le frequenze di raccolta sono state pianificate impostando una frequenza "ordinaria" nelle zone standard e a bassa densità abitativa e frequenza invece più elevata nelle zone urbanisticamente complesse, ossia centri storici e zone ad alta densità.

Servizio per le UtENZE DOMESTICHE			
Tipologia rifiuto	Zona Centro Storico	Zona ad Alta densità	Zona a Bassa densità
Secco non riciclabile	2 v/sett	1 v/sett	1 v/2sett
Umido	3 v/sett	3 v/sett	2 v/sett
Carta	2 v/sett	1 v/sett	1 v/sett
Plastica – Lattine	3 v/sett	2 v/sett	1 v/sett
Vegetale	1 v/sett	1 v/sett	1 v/sett
Vetro	Campane stradali	Campane stradali	Campane stradali

Tabella 2. Frequenze del servizio per le utenze domestiche (fonte: Progetto NewCo, pag. 132)

Servizio per le UtENZE NON DOMESTICHE			
Tipologia rifiuto	Zona Centro Storico	Zona ad Alta densità	Zona a Bassa densità
Secco non riciclabile	2 v/sett	1 v/sett	1 v/2sett
Umido	3 v/sett	3 v/sett	2 v/sett
Carta	2 v/sett	1 v/sett	1 v/sett
Plastica – Lattine	3 v/sett	2 v/sett	1 v/sett
Vegetale	1 v/sett	1 v/sett	1 v/sett
Vetro	2 v/sett	2 v/sett	1 v/sett

Tabella 3. Frequenze del servizio per le utenze non domestiche (fonte: Progetto NewCo, pag. 132)

La gestione operativa del servizio avverrà con una intensa esternalizzazione dello stesso. Nel Progetto è infatti dichiarato (pag. 157) che il servizio sarà così strutturato:

1. Servizi in capo alla Società:

- a. Raccolta Porta a porta nel centro storico di Forlì;
- b. Servizio aggiuntivo di Ecobus ed Ecostop per zone complesse di Forlì;
- c. Raccolta Porta a porta nelle zone densamente abitate (costruzioni di tipo verticale) di Forlì;
- d. Raccolta Porta a porta nei 12 Comuni comprese le zone densamente abitate e i centri storici (con frequenze diversificate per queste ultime);
- e. Attività di bollettazione e di riscossione;
- f. Rapporto con l'utenza (call center, Ecosportello, etc);
- g. Attività di comunicazione e formazione (regia delle attività di comunicazione verso l'esterno).

2. Servizi esternalizzati:

- a. porta a porta nella zona esterna di Forlì (circa 43.000 utenze);
- b. mantenimento del decoro del centro storico di Forlì;
- c. attività di Netturbino di quartiere nei 13 Comuni;
- d. spazzamento manuale e meccanizzato nei 13 Comuni;
- e. svuotamento dei cestini stradali nei 13 Comuni;
- f. attività di movimentazione negli EcoCentri (svuotamento cassoni scarrabili e contenitori per la raccolta differenziata);
- g. guardiania degli EcoCentri (durante gli orari di apertura verifica dei materiali consegnati e registrazione delle attività);
- h. servizio di fornitura e ritiro attrezzature per la raccolta differenziata presso i mercati dei 13 Comuni (compresa attività di pulizia dell'area post mercato);
- i. servizio di fornitura e ritiro attrezzature per la raccolta differenziata presso eventi e
- j. manifestazioni;
- k. raccolta dei RUP presso i punti prestabiliti
- l. servizio a pesatura presso le utenze non domestiche nei 13 comuni (fornitura di dotazioni definite di contenitori con volumi da carrellato a scarrabile compattante);
- m. svuotamento delle campane del vetro nei 13 Comuni;
- n. raccolta porta a porta del vetro presso le utenze non domestiche nei 13 Comuni;
- o. servizio di fornitura e cessazione delle attrezzature necessarie per la raccolta differenziata (il servizio viene effettuato presso le utenze non domestiche che hanno necessità di attivare un nuovo servizio o modificano il servizio; comprende anche il rifornimento degli Ecosportelli con ritiro delle attrezzature riconsegnate dagli utenti).

Il dimensionamento del servizio è stato effettuato considerando squadre composte da un uomo e un mezzo. Il numero di operatori addetti al servizio porta a porta è pari a 91 unità, incluso il personale necessario per le sostituzioni per malattie e ferie, come riassunto sinteticamente nella tabella seguente:

Servizio	Liv° 3	Liv° 4	Liv° 5
Porta a porta	65	4	1
Ecobus	6		
Ecostop		1	
Altri Servizi	3		
Movimentazione semirimorchi		3	
Scorte	6	2	
TOTALE	80	10	1

Tabella 4. Dimensionamento del personale per i servizi di raccolta (fonte: Progetto NewCo, pag. 159)

Per quanto riguarda i mezzi, il progetto prevede il dimensionamento come riportato nella tabella sintetica che segue, per effettuare la raccolta porta a porta di tutte le tipologie di rifiuto (il numero è comprensivo dei mezzi “di scorta”). Il dimensionamento riguarda unicamente i mezzi relativi alla gestione della Società in house, in quanto il servizio esternalizzato potrà essere effettuato anche altre tipologie di mezzo, purché siano rispettate le norme di sicurezza per gli operatori e sia fornito uno standard di servizio uguale a quello fornito dalla società affidataria.

Descrizione dei mezzi	Totale
Trattore stradale	2
Semirimorchio	9
Scarrabile con ragno e rimorchio	1
Automezzo a vasca	58
Automezzo a vasca mini	6
Minicompattatore posteriore	2
Automezzo a doppia vasca	9
TOTALE	87

Tabella 5. Dimensionamento dei mezzi per i servizi di raccolta (fonte: Progetto NewCo, pag. 163)

Nella tabelle che seguono sono riportate le attrezzature (contenitori, cassoni scarrabili e sacchetti) valutate nel Progetto come necessarie per effettuare il servizio nel territorio dei 13 Comuni forlivesi, ivi comprese le zone a servizio esternalizzato.

Tipologia rifiuto	Volumetria (lt)	Totale attrezzature
Secco	30	26.198
Secco	120	71.091
Secco	240	624
Secco	360	647
Secco	660	190
Secco	1000	227
Secco	1700	615
Secco	15000	18
Secco	25000	24
Umido	7	75.530
Umido	22	72.192
Umido	120	1.368
Umido	240	893
Umido	15000	2
Carta	30	24.366
Carta	120	63.224
Carta	240	1.392
Carta	360	1.051
Carta	660	670
Carta	1000	562
Carta	1700	366
Carta	15000	10
Carta	25000	24
Plastica/alluminio	30	24.341
Plastica/alluminio	120	61.900
Plastica/alluminio	240	1.199
Plastica/alluminio	360	856
Plastica/alluminio	660	509
Plastica/alluminio	1000	464
Plastica/alluminio	1700	222
Plastica/alluminio	15000	18
Plastica/alluminio	25000	5
Vegetale	120v	10.179
Vegetale	240v	9.828
Vetro nd	30	88
Vetro nd	120	1.124
Vetro nd	240	346
Vetro nd	360	165
Vetro nd	15000	5
Vetro nd	25000	5

Tabella 6. Dimensionamento dei contenitori per la raccolta Porta a Porta (fonte: Progetto NewCo, pag. 163)

Tipologia rifiuto	Volumetria (lt)	Totale attrezzature
Umido	7	10.785.030
Umido	25	19.651
Umido	12	3.312
Umido	120	67.709
Umido	240	9.527
Secco	30	67.163
Secco	60	4.396.830
Secco	110	28.970
Plastica/alluminio	30	3.340
Carta	40	3.280

Tabella 7. Dimensionamento dei sacchetti (fonte: Progetto NewCo, pag. 164)

Tipologia cassone	Volumetria (lt)	Totale attrezzature
Cassoni scarrabili	25000	88
Cassoni scarrabili inerti	10000	11
Cassoni compattanti cartone	25000	11
Contenitori Oli	500	11
Cassonetti pneumatici	1700	11
Cassonetti T&F	1000	11
Contenitori Pile	10	11
Contenitori Farmaci c/ farmacie	100	11
Cassonetti neon	1000	11
Cassoni scarrabili ecocentro mobile	25000	5
Cassoni scarrabili ecocentro mobile ingombranti	25000	5

Tabella 8. Dimensionamento dei cassoni (fonte: Progetto NewCo, pag. 165)

I costi rappresentati nel Progetto presentato dal bacino forlivese contengono alcune assunzioni che è utile qui riportare:

- i. I costi sono al netto dell'IVA di legge;

- ii. sono stati inseriti sia costi in capo alla Società sia i costi del servizio che si prevede di esternalizzare, calcolati questi ultimi sulla base di costi reperibili sul mercato;
- iii. sono stati calcolati i costi di acquisto di attrezzature nuove per tutti i Comuni (non essendoci una perizia certa sulla tipologia e lo stato dei contenitori che il gestore uscente cederà alla NewCo subentrante);
- iv. i costi dei nuovi contenitori sono calcolati tenendo conto della loro “vestizione” completa, ossia della dotazione compresa di serigrafia recante la tipologia di raccolta effettuata e il logo del Gestore, adesivi rifrangenti di segnalazione dell’ingombro, transponder UHF e matricola identificativa;
- v. è stato calcolato un costo di manutenzione attrezzature;
- vi. i costi dei mezzi sono stati calcolati sui prezzi di mercato; i costi della manutenzione dei mezzi sono stati considerati nel costo orario, la manutenzione dei mezzi è stata prevista presso officine autorizzate esterne;
- vii. il costo del personale è stato calcolato sulla base degli attuali costi €/h del contratto FISE e delle informazioni disponibili in merito al personale del gestore uscente che dovrebbe transitare nella NewCo;
- viii. non è prevista la remunerazione del capitale investito;
- ix. i ricavi CONAI sono stati calcolati ipotizzando di massima i materiali in prima fascia;
 - x. sono stati calcolati i costi per la distribuzione delle attrezzature presso le utenze e di rimozione degli attuali cassonetti, compresa la campagna di comunicazione;
 - xi. sono stati inseriti tutti i costi di gestione del rapporto con l’utenza;
 - xii. sono state calcolate le dovute imposte e le tasse, nonché gli oneri finanziari;
- xiii. è stata stimata una perdita su crediti nella misura di circa il 4,81% della tariffa al netto dell’accantonamento per perdite su crediti;
- xiv. i costi di gestione annua dei contenitori sono stati stimati pari a € 1.008.955 all’anno e comprendono i contenitori per la raccolta differenziata e per gli Ecocentri (inclusi gli Ecocentri mobili);
- xv. le attrezzature sono state ammortizzate in 8 anni, i mezzi di raccolta in 7 anni, le attrezzature hardware/software parte in 5 e parte in 3 anni, i costi di avvio porta a porta in 5 anni.

Assunto quanto sopra, il Progetto espone i seguenti costi tabellari per il dimensionamento economico del servizio in merito a costo del personale (punto vii. precedente), costo dei mezzi (punto vi. precedente) e valori unitari di costo e ricavo per il trattamento (sia a smaltimento che a recupero) delle diverse frazioni merceologiche (punto ix.).

Inquadramento operatori	Costo unitario medio (€/h)
Operatore 3* Livello	€ 27,37
Operatore 4° Livello	€ 28,76
Operatore 5° Livello	€ 31,00

Tabella 9. Costo orario medio del personale impiegato (fonte: Progetto NewCo, pag. 193)

Tipologia automezzo	Costo unitario medio (€/h)
Scarrabile con ragno e rimorchio	€ 34,06
Automezzo a vasca	€ 10,91
Automezzo a vasca mini	€ 4,50
Automezzo a doppia vasca	€ 9,97
Minicompattatore posteriore	€15,36

Tabella 10. Costo orario medio dei mezzi previsti (fonte: Progetto NewCo, pag. 192)

Frazione merceologica	Costi e ricavi (€/ton)
Organico	- € 80,00
Carta e cartone	€ 48,00
Cartone	€ 99,00
Vetro	€ 42,00
Imballaggi in plastica	€ 215,00
Metalli	€ 210,00
Verde	- € 25,50
Ingombranti recuperati	- € 125,00
Legno	- € 10,00
Rup	- € 400,00
Tessili	€ 300,00
Plastica	€ 45,00
Rifiuti da costr/demol	- € 13,00
Tf	- € 1.160,00
Pneumatici	- € 151,00
Indifferenziato (secco)	- € 125,00
Rifiuto da cimiteri	- € 376,00
Spazzamento	- € 85,00
Altro indif	- € 125,00

Tabella 11. Valori unitari di trattamento/ricavi per frazione merceologica (fonte: Progetto NewCo, pag. 195)

La sintesi della progettazione tecnica e degli assunti di tipo economico sopra esposti si trova nel Progetto nel prospetto di Piano economico-finanziario riportato a pagina 194, che si riporta di seguito. Si precisa che i costi di raccolta comprendono i mezzi, il personale operativo e il personale necessario per la rendicontazione dei dati relativi alle raccolte, mentre nelle spese generali sono ricompresi il personale di struttura e gli investimenti necessari per il funzionamento della società.

Descrizione Voce di costo	Importo
Raccolta	€ 6.488.004
Tratt.Smalt.	€ 2.071.107
Attrezzature	€ 908.528
Gestione Servizio Di Netteturbino Di Quartiere	€ -
Gestione Servizio Svuotamento Cestini Stradali - Servizio Standard	€ -
Gestione Raccolta Dei Rifiuti A Pesatura Utenze Non Domestiche	€ -
Gestione Raccolta Dei Rifiuti Prodotti Dai Mercati Rionali	€ -
Gestione Ecocentri	€ 133.427
Servizio Eventi Ecosostenibili	€ -
Servizio Rapporto Con L'Utenza - Ecosportelli E Comuni Soci	€ 452.000
Servizio Rapporto Con L'Utenza - Call Center	€ 107.983
Servizio Rapporto Con L'Utenza - Educazione Ambientale	€ 58.382
Accantonamenti A Fondo Svalutazione Crediti	€ 1.110.901
Bollettazione	€ 142.959
Riscossione Crediti	€ 285.528
Interessi, More, Penalità	-€ 116.795
Ricavi Da Contributo Statale Miur	-€ 93.593
Pulizia Del Territorio E Mantenimento Decoro Del Centro Storico	€ -
Avvio Pap	€ 876.658
Imposte e Tasse	€ 152.564
Spese Generali	€ 2.465.551
Spese Generali (onere finanziario)	€ -
Eventuale Inefficienza Acquisti da HERA	€ -
Eventuale Inefficienza Pap attuale	€ -
Oneri Finanziari Su Investimenti	€ 587.907
Locazione ecocentri Unica Reti (provenienti da HERA)	€ 74.401
TOTALE	€ 15.705.511
SERVIZI ESTERNALIZZATI	€ 8.478.886
Maggiori oneri per retribuzione personale ex Gestore	€ 380.000
TOTALE COSTO DEL SERVIZIO	€ 24.564.397

Tabella 12. Prospetto sintetico del Piano economico-finanziario (fonte: Progetto NewCo, pag. 194)

5. Il Piano di ambito in sintesi

5.1. Premessa

Il Piano di Ambito del servizio rifiuti, ai sensi dell'art. 13, comma 6, della l.r. n. 23/2011 *costituisce, in attuazione della pianificazione sovraordinata adottata secondo i contenuti previsti dall'articolo 199 del decreto legislativo n. 152 del 2006 , lo strumento per il governo delle attività di gestione necessarie per lo svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e prevede il programma degli interventi, il modello gestionale ed organizzativo ed il piano economico finanziario(...).*

L'ammontare del piano economico finanziario individuato ed approvato dall'Agenzia rappresenta pertanto il costo ritenuto congruo per lo svolgimento del servizio secondo le modalità operative e gli standard quali quantitativi nello stesso piano individuati.

In data 30 dicembre 2014, con deliberazione n. 72/2014, il Consiglio d'Ambito ha approvato il Piano d'ambito per la gestione del Servizio Rifiuti Urbani nel territorio provinciale di Forlì – Cesena. Successivamente, con deliberazione n. 65 del 22 novembre 2016 ad oggetto *Aggiornamento del Piano d'ambito della provincia di Forlì-Cesena ai fini del nuovo affidamento del servizio*, il Consiglio d'Ambito ha provveduto a:

- rendere coerente la pianificazione d'ambito con le linee strategiche e gli obiettivi del PRGR approvato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia Romagna n. 67 del 3 maggio 2016;
- definire i bacini di gestione coerenti con le aggregazioni individuate dal Consiglio Locale di Forlì – Cesena con deliberazione n. 5/2015 ossia con il bacino forlivese oggetto della presente istruttoria (bacino 1) e quello cesenate (bacino 2);
- standardizzare e omogeneizzare l'organizzazione dei servizi all'interno dei due bacini di gestione individuati;
- definire il dimensionamento tecnico ed economico per lo svolgimento dei servizi così individuati. I risultati di tale dimensionamento sono riportati nell'allegato 4 *Analisi Tecnica Economica - PEF 2020* dove, in particolare, sono evidenziati i costi complessivi necessari allo svolgimento del servizio per un **ammontare annuo di € 26.482.090**.

5.2. Strategie, obiettivi, linee guida

Il Piano regionale di Gestione dei Rifiuti pone i seguenti vincoli progettuali e obiettivi:

- **Riduzione dei rifiuti indifferenziati**

Il PRGR definisce il flusso da gestire in condizione di regime, prevedendo l'attuazione di politiche di riduzione principalmente derivanti dall'applicazione della tariffa puntuale e del controllo dei conferimenti delle UND.

- **Raggiungimento dei livelli di Raccolta Differenziata**
Gli obiettivi del PRGR sono declinati per macro aree territoriali (pianura, montagna, costa).
- **Sviluppo di sistemi domiciliari/target per UND**
Tali sistemi sono previsti dal PRGR per intercettare i flussi derivanti dalle aree a maggiore tasso di produzione, localizzate in aree specifiche (industriali/artigianali).
- **Applicazione di tariffazione puntuale**
Possibile solamente tramite sistemi Domiciliari o Stradali con controllo del volume conferito di rifiuto indifferenziato.

Le strategie proposte dal Piano d'Ambito per lo sviluppo di un modello di gestione ottimale e omogeneo sul territorio, adeguato al fine di ridurre i costi alle utenze garantendo un elevato livello di servizio ed il raggiungimento degli obiettivi normativi (comprese le indicazioni del PRGR sopra riportate) sono le seguenti:

- **Omogeneizzazione del modello per area territoriale**
- Coerenza dei servizi forniti alle utenze dei diversi Comuni
- Coerenza delle tariffe alle utenze dei diversi Comuni
- **Standardizzazione**
- Efficienza dei servizi
- Efficacia organizzativa e operativa
- Economie di scala (risorse)

Le leve strategiche movimentate dal Piano d'Ambito sono le seguenti:

- Aggregazione sul territorio e riorganizzazione con standardizzazione e omogeneizzazione offerta servizi attualmente erogati (adozione sistema integrato);
- Riorganizzazione operativa e centralizzazione servizi generali;
- Ottimizzazione logistica e strutturale;
- Abbandono completo sistema in economia;
- Riduzione dei rifiuti indifferenziati;
- Incremento offerta servizi per raggiungimento obiettivi regionali definiti dal PRGR
- (65 %RD per le zone montane, 70 %RD per i Comuni capoluogo e la costa, 79 %RD per le zone di pianura);
- Attivazione di servizi di riconoscimento utenza e contabilizzazione del sol rifiuto indifferenziato (per scelta sia di semplificazione organizzativa sia di contenimento dei costi del sistema di contabilizzazione) per applicazione della tariffa puntuale.

5.3. Bacini di gestione

BACINO 1 – Comuni del Forlivese, composto da 13 Comuni: Bertinoro, Castrocaro Terme e Terra del Sole, Civitella di Romagna, Dovadola, Forlì, Forlimpopoli, Galeata, Meldola, Modigliana, Portico e San Benedetto, Predappio, Rocca San Casciano, Tredozio.

N.	Aree omogenee	N. Comuni	DATI DI BASE: popolazione e territorio		UTENZE: PROIEZIONE 2020	
			Popolazione 2014	Popolazione 2020	UD (n. utenze)	UND (n. utenze)
1	Comuni capoluogo/costa	1	118.255	124.976	54.953	7.486
2	Comuni pianura	4	40.874	43.188	18.549	2.628
3	Comuni montagna	8	23.042	24.327	12.049	1.659
4	Totale	13	182.171	192.491	85.551	11.773

Tabella 13. Comuni del cd. Bacino Forlivese (Bacino 1)

BACINO 2 – Comuni del Cesenate, composto da 17 Comuni: Bagno di Romagna, Borghi, Cesena, Cesenatico, Gambettola, Gatteo, Longiano, Mercato Saraceno, Montiano, Premilcuore, Roncofreddo, San Mauro Pascoli, Santa Sofia, Sarsina, Savignano sul Rubicone, Sogliano al Rubicone, Verghereto.

N.	Aree omogenee	N. Comuni	DATI DI BASE: popolazione e territorio		UTENZE: PROIEZIONE 2020	
			Popolazione 2014	Popolazione 2020	UD (n. utenze)	UND (n. utenze)
1	Comuni capoluogo/costa	5	161.377	170.621	74.859	12.887
2	Comuni pianura	5	25.645	27.065	10.291	788
3	Comuni montagna	7	26.704	28.188	15.034	2.026
4	Totale	17	213.726	225.874	100.184	15.701

Tabella 14. Comuni del cd. Bacino Cesenate (Bacino 2)

In particolare, per il BACINO 1 – Comuni del Forlivese i flussi di rifiuti da gestire e gli obiettivi in termini di RD% sono riportati nella seguente tabella.

N.	Dato	Valore
1	Produzione pro-capite al 2020 (kg/ab. anno)	550
2	Produzione pro-capite al 2020 variazione rispetto al dato 2013 (kg/ab. anno)	161
3	Quantitativo RD al 2020 (t/anno)	75.530
4	Quantitativo RIND al 2020 (t/anno)	30.318
5	Produzione totale RU al 2020 (t/anno)	105.848
6	%RD al 2020	71%

Tabella 15. Piano d'ambito: i flussi di rifiuti da gestire e gli obiettivi in termini di RD%

Per il dettaglio delle stime relative al dimensionamento tecnico si rimanda all'All. 4 alla relazione di Piano.

5.4. Scenari di riferimento organizzativi per il Bacino 1 – Comuni del Forlivese

I modelli proposti dal Piano d'Ambito per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal PRGR sono i seguenti:

- **UtENZE Non Domestiche con alti tassi di produzione e in aree artigianali/industriali**
Sistema domiciliare declinato in funzione delle potenziali produzioni per filiera
- **UtENZE Domestiche in aree a bassa densità e centri storici di pregio**
Sistema domiciliare e/o di prossimità con utilizzo spinto del compostaggio domestico
- **UtENZE Domestiche e UND rimanenti**
Sistema domiciliare per organico, indifferenziato, carta, plastica e alluminio, sistema stradale per la raccolta del vetro (ad eccezione dei comuni di Bertinoro e Forlimpopoli per i quali è prevista la raccolta domiciliare)
- **Servizio a supporto - centro di raccolta**
Potenziamento dell'utilizzo per tutte le frazioni tramite ampliamento degli orari e informatizzazione

5.5. Analisi economica degli interventi previsti

Di seguito, con riferimento al Bacino 1 – Comuni del Forlivese, sono riportati:

- l'esito del dimensionamento economico del servizio;
- un confronto con la pianificazione relativa al 2016.

Costi operativi diretti		Euro
Personale		1.126.0936
Automezzi		3.099.888
Attrezzature		261.601
Altro		497.537
Totale costi diretti		15.119.962
Costi indiretti		1.285.197
Servizi a corpo – Budget		0
A. Totale costi operativi		16.405.159
B. Benefici CONAI	100%	2.148.374
C. Costi smaltimento trattamento		7.140.687
D. Ammortamenti		2.800.907
E. Costi di struttura	10,5% su costi operativi	1.722.542
F. Remunerazione		561.170
G. Contributo ATERSIR		0
SOMMA TOTALE		26.482.090

Tabella 16. Dimensionamento economico del Bacino 1 da Piano d'Ambito

Bacino 1 – Comuni del Forlivese	2016	Piano di Ambito	Variazione su 2016
Costi alle utenze-Comuni (Ricavi da Comuni)	26.157.64 3	26.482.09 0	1,2%
Abitanti (ab)	185.844	192.491	3,6%
Flussi (t/anno)	122.636	105.848	-13,7%
Prod. pro-capite (kg/ab. anno)	660	550	-16,7%
Indicatore costi unitari (€/t)	213,30	250,19	17,3%
Indicatore costi pro-capite (€/ab)	140,75	137,58	-2,3%

Tabella 17. Confronto tra dati di pianificazione 2016 e dati da Piano d'Ambito

5.6. Definizione di strumenti a supporto dell'attuazione del Piano

L'efficacia di tutte le fasi di attuazione del Piano passa tramite:

- l'attuazione del controllo e monitoraggio dell'utilizzo dei servizi finalizzato in particolare all'efficacia delle politiche di prevenzione dei rifiuti da gestire che si basa in particolare sull'attuazione di sistemi di incentivazione - tariffazione puntuale - servizio di accertamento e contenzioso;
- l'attuazione del controllo e monitoraggio degli obiettivi di qualità e quantità del servizio integrato erogato;
- la predisposizione e l'utilizzo della Carta dei Servizi.

6. La verifica di adeguatezza ed economicità

6.1. Il confronto con il Piano di ambito

Nel presente paragrafo è riportata la sintesi della verifica di congruità del Progetto con la pianificazione d'ambito effettuata sulla base dei seguenti aspetti:

- A. modello di gestione del servizio (cfr. tab. 18);
- B. dimensionamento tecnico del servizio (cfr. tab. 19);
- C. dimensionamento economico del servizio (cfr. tab. 20).

Come evidenziato nel precedente paragrafo 3, dedicato all'approccio metodologico, l'attività di cui al presente paragrafo corrisponde alla valutazione di adeguatezza degli aspetti tecnico industriali e alla valutazione di economicità del progetto secondo la modalità sub lett. a).

6.1.1. Congruità del Progetto con la pianificazione d'ambito rispetto al modello di gestione

n.	Oggetto	Valutazione
1	Organizzazione dei servizi di raccolta	<p>Il piano d'ambito prevede un modello di organizzazione dei servizi di raccolta in cui i servizi di raccolta domiciliare e dedicati si integrano con raccolte territoriali attuate tramite contenitori stradali e centri di raccolta.</p> <p>Il modello di organizzazione adottato nel Progetto, caratterizzato da un elevato ricorso a servizi di raccolta domiciliare e dedicati, da rete di centri di raccolta e in maniera residuale da raccolte tramite contenitori stradali, presenta una sostanziale coerenza con la pianificazione d'ambito.</p> <p>Nel Progetto sono previsti inoltre servizi di raccolta aggiuntivi rispetto a quelli previsti nella pianificazione d'ambito (v. successivo punto 6).</p>

n.	Oggetto	Valutazione
2	Frequenze di raccolta	<p>La pianificazione d'ambito tra gli standard di servizio prevede per i principali servizi di raccolta frequenze medie di raccolta che variano tra 1 volta ogni 7 giorni (indifferenziato, carta, multimateriale leggero e vetro) a 5 volte ogni 14 giorni (organico). Tali frequenze di raccolta, che sono state utilizzate come parametro progettuale per il dimensionamento del servizio, sono da intendersi come valori medi che tengono conto delle diverse esigenze di servizio (frequenze elevate per aree turistiche e specifiche utenze non domestiche e frequenze ridotte per aree a bassa densità abitativa).</p> <p>In merito alle frequenze di raccolta, il Progetto prevede per alcuni servizi frequenze di poco differenti da quelle indicate negli standard del Piano d'Ambito. Se da un lato si ipotizza una frequenza minore per il secco residuo e non si prevede il terzo passaggio settimanale nel periodo estivo, peraltro in una sola zona del territorio (cd. "a bassa densità"), il dimensionamento tecnico dei servizi di raccolta considerato nel Progetto conduce però ad un numero di passaggi annui sensibilmente superiore a quello considerato nel dimensionamento del piano d'ambito, in considerazione di frequenze di raccolta più elevate per alcune frazioni differenziate. Sotto questo profilo il Progetto si può, pertanto, ritenere congruo agli standard fissati nella pianificazione elaborata dall'Agenzia.</p>
3	Altri servizi (compostaggio domestico, raccolta a domicilio ingombranti/RAEE /Verde, Ecomobile, raccolta rifiuti pericolosi e minori, olii vegetali).	<p>Questi servizi, previsti nella pianificazione d'ambito, sono contemplati anche nel Progetto, tuttavia, in merito al servizio di ritiro a domicilio su appuntamento per rifiuti ingombranti e RAEE, si precisa che nel Progetto tale servizio è previsto a pagamento al di fuori della tariffa base e che, pertanto non figura tra i costi computati nel progetto. L'incidenza di questa posta contabile rispetto all'ammontare complessivo del progetto è, come riscontrabile nel Piano d'Ambito, residuale e non incide pertanto sulla valutazione dell'economicità del progetto complessivo.</p>
4	Attrezzature	<p>Il Progetto, come dotazione standard per il servizio di raccolta domiciliare alle utenze domestiche, prevede contenitori carrellati da 120 litri, oltre ai bidoni da 22 litri e 7 litri per l'organico, considerando come residuale e idoneo a zone urbanisticamente complesse l'utilizzo di contenitori da 30 litri o sacchi che costituiscono invece la dotazione standard utilizzata nella pianificazione per il dimensionamento del servizio.</p> <p>Tale aspetto non si ritiene infici la congruità del Progetto rispetto alla pianificazione d'ambito.</p>
5	Servizi di spazzamento e lavaggio strade	<p>In coerenza con la pianificazione d'ambito il Progetto prevede servizi di spazzamento meccanizzato e manuale, svuotamento dei cestini dislocati in strade e aree pubbliche, interventi di pulizia e rimozione rifiuti dopo mercati, manifestazioni ed eventi.</p> <p>Nel Progetto sono previsti servizi di raccolta aggiuntivi rispetto a quelli previsti nella pianificazione d'ambito (cfr. successivo punto 6).</p>

n.	Oggetto	Valutazione
6	Servizi previsti nel Progetto e non presenti nella pianificazione d'ambito	<p>In aggiunta ai servizi previsti nella pianificazione d'ambito il Progetto contempla i seguenti servizi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. relativamente ai servizi di raccolta: <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Servizi aggiuntivi per il centro storico: Ecobus e Ecostop, ossia servizi aggiuntivi a supporto della normale raccolta porta a porta, svolti con automezzi itineranti, attivati a fronte di specifici parametri urbanistico – architettonici che richiedono interventi dedicati (centro storico di Forlì); 1.2. Servizi On Demand: servizi di raccolta a domicilio dedicati principalmente alla zona montana finalizzati per ottimizzare i costi di raccolta e ridurre i percorsi di servizi; 2. relativamente ai servizi di spazzamento e lavaggio strade: <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Mantenimento Decoro Centro Storico (MDCS): Consiste nella raccolta dei rifiuti, anche di piccole dimensioni, giacenti su strade e aree pubbliche tramite spazzamento manuale, nel monitoraggio e nella pulizia delle strade e delle aree del centro storico; 2.2. Servizio pulizia del territorio: servizio dedicato al monitoraggio del territorio e alla pulizia di abbandoni su suolo pubblico o ad uso pubblico. Nello specifico, si occupa della raccolta di rifiuti abbandonati, di tutte le tipologie previste dalle raccolte con sistema porta a porta o conferibili presso gli Eco centri. <p>Si evidenzia che tali servizi risultano quotati nel dimensionamento economico del progetto, pur non essendo rappresentati come costi aggiuntivi nel piano economico finanziario del Piano di Ambito, con ciò evidenziando un ulteriore profilo di economicità del Piano Industriale nel confronto con il Piano d'Ambito.</p>
7	Sistemi di monitoraggio, controllo, rilevamento dell'utenza e predisposizione tariffa puntuale	<p>In merito a tale aspetto il Progetto è coerente con le linee guida comprese nella pianificazione d'ambito.</p>

Tabella 18. Valutazioni di congruità del Progetto con la pianificazione d'ambito relativamente al modello di gestione dei servizi

A conclusione delle valutazioni effettuate si può affermare che **rispetto al modello di gestione** il Progetto è congruo alla pianificazione d'ambito.

6.1.2. Dimensionamento tecnico del servizio

n.	Oggetto	Valutazione												
1	Dati di base: popolazione e utenze	<p>Per quanto riguarda i dati di base di popolazione residente e utenze da servire il Progetto e la pianificazione per il dimensionamento tecnico del servizio d'ambito adottano valori differenti. La pianificazione d'ambito prende in considerazione valori stimati al 2020 sulla base del dato reale 2014. Il Progetto dimensiona il servizio in base alla popolazione residente al 2013. Di seguito sono confrontati i dati utilizzati nei due documenti.</p> <table border="1" data-bbox="584 645 1410 819"> <thead> <tr> <th>Dato</th> <th>Piano d'ambito</th> <th>Progetto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Abitanti</td> <td>192.491</td> <td>182.637</td> </tr> <tr> <td>Utenze domestiche</td> <td>85.551</td> <td>86.428</td> </tr> <tr> <td>Utenze non domestiche</td> <td>11.773</td> <td>11.315</td> </tr> </tbody> </table>	Dato	Piano d'ambito	Progetto	Abitanti	192.491	182.637	Utenze domestiche	85.551	86.428	Utenze non domestiche	11.773	11.315
Dato	Piano d'ambito	Progetto												
Abitanti	192.491	182.637												
Utenze domestiche	85.551	86.428												
Utenze non domestiche	11.773	11.315												
2	Dati di base: produzione di rifiuti	<p>Per quanto riguarda i dati di base in termini di flussi di rifiuti da gestire, produzioni procapite e obiettivi di raccolta differenziata il Progetto e la pianificazione per il dimensionamento tecnico del servizio d'ambito adottano valori differenti. La pianificazione d'ambito prende in considerazione i flussi di rifiuti e obiettivi previsti dal Piano Regionale di gestione dei Rifiuti approvato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia Romagna n. 67 del 3 maggio 2016. Il Progetto stima i flussi sulla base delle produzioni reali 2011 tenendo conto della pianificazione regionale e nazionale e delle caratteristiche del modello di gestione adottato. Di seguito sono confrontati i dati utilizzati nei due documenti.</p> <table border="1" data-bbox="584 1370 1410 1585"> <thead> <tr> <th>Dato</th> <th>Piano d'ambito</th> <th>Progetto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Produzione totale (t/anno)</td> <td>105.848</td> <td>101.570</td> </tr> <tr> <td>Produzione procapite (kg/ab. anno)</td> <td>550</td> <td>556</td> </tr> <tr> <td>Obiettivo RD%</td> <td>71%</td> <td>74%</td> </tr> </tbody> </table> <p>In merito a tale aspetto il Progetto si ritiene coerente con la pianificazione d'ambito.</p>	Dato	Piano d'ambito	Progetto	Produzione totale (t/anno)	105.848	101.570	Produzione procapite (kg/ab. anno)	550	556	Obiettivo RD%	71%	74%
Dato	Piano d'ambito	Progetto												
Produzione totale (t/anno)	105.848	101.570												
Produzione procapite (kg/ab. anno)	550	556												
Obiettivo RD%	71%	74%												
3	Dimensionamento tecnico dei servizi: personale	Per quanto riguarda il dimensionamento del fabbisogno di personale e attrezzature il Progetto riporta il dettaglio dei risultati relativi ai servizi direttamente in capo alla newco. Tale servizi risultano dimensionati coerentemente con le previsioni di Piano.												
4	Dimensionamento tecnico dei servizi: automezzi	Per quanto riguarda i servizi esternalizzati il Progetto riporta il dimensionamento economico. Si evidenzia che il quadro complessivo della organizzazione del servizio contenente anche il dimensionamento												

n.	Oggetto	Valutazione
		tecnico dei servizi esternalizzati (che sarà in ogni caso corente con gli standard previsti in piano di ambito) sarà contenuto nel Disciplinare tecnico di affidamento allegato al Contratto di servizio.
5	Dimensionamento tecnico dei servizi: attrezzature	Il dimensionamento tecnico delle attrezzature, in termini di volumetrie movimentate, risulta congruo e in grado di gestire i flussi previsti dal progetto.

Tabella 19. Valutazioni di congruità del Progetto con la pianificazione d'ambito relativamente al dimensionamento tecnico del servizio

A conclusione delle valutazioni effettuate si può affermare che **rispetto al dimensionamento tecnico del servizio** il Progetto è congruo alla pianificazione d'ambito.

6.1.3. Dimensionamento economico del servizio

n.	Oggetto	Valutazione
1	Dimensionamento economico dei servizi: personale	<p>Per quanto riguarda la definizione del costo del personale, sia il Progetto sia la pianificazione d'ambito fanno riferimento al CCNL FISE/Assoambiente.</p> <p>La pianificazione nelle stime di progetto considera personale di 2° livello (operatori) e di 4° livello (autisti). Il Progetto come livello minimo considera personale inquadrabile nel 3° livello e prevede anche l'utilizzo di personale di 5° livello. Tale scelta è da considerarsi come una specifica di maggior dettaglio rispetto alla pianificazione d'ambito e i costi unitari considerati nel Progetto si ritengono congrui con gli attuali costi del lavoro di cui alle tabelle del costo del lavoro del CCNL Fise/Assoambiente.</p>
2	Dimensionamento economico dei servizi: automezzi	<p>I costi delle principali tipologie di automezzi previsti nel Progetto (automezzo a vasca) risultano superiori a quelli considerati nella pianificazione d'ambito. In merito ai costi di gestione, tale scostamento deriva dalla diversa incidenza dei costi di manutenzione.</p>
3	Dimensionamento economico dei servizi: attrezzature	<p>Il costo complessivo per l'acquisto delle attrezzature necessarie all'espletamento del servizio stimato nel Progetto risulta inferiore a quello contenuto nella pianificazione d'ambito.</p> <p>L'incidenza di questa posta contabile rispetto all'ammontare complessivo del progetto è residuale e non incide sulla valutazione dell'economicità del progetto complessivo.</p>

n.	Oggetto	Valutazione
4	Costi di trattamento e smaltimento e ricavi dalla vendita delle frazioni differenziate	<p>Per quanto riguarda i costi di trattamento e smaltimento e ricavi dalla vendita delle frazioni differenziate, si rilevano le seguenti considerazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> • il costo di smaltimento unitario del rifiuto indifferenziato utilizzato nel Progetto è di poco superiore (circa 4,00 €/t) a quello utilizzato nella pianificazione d'ambito; • il costo di trattamento della frazione verde considerato nel Progetto risulta inferiore a quello considerato nella pianificazione d'ambito; • il Progetto individua un costo specifico per lo smaltimento dei rifiuti cimiteriali che nella pianificazione d'ambito sono compresi nel flusso dei rifiuti indifferenziati; • il Progetto considera di raggiungere una qualità alta dei materiali risultanti dalle raccolte differenziate; • il Progetto valorizza i metalli come un unico flusso con un ricavo unitario pari a 210 €/t. Applicando al quantitativo di metalli previsto nel Progetto le stime in termini di ripartizione tra acciaio e alluminio e in termini di costi e ricavi si genereranno ricavi ulteriori per oltre € 180.000 annui.
5	Costi di investimento	<p>La pianificazione d'ambito al fine di semplificare la modellazione del servizio considera per tutti gli investimenti un periodo di ammortamento pari a 7,5 anni.</p> <p>La scelta attuata nel Progetto di diversificare il periodo di ammortamento a seconda della tipologia di investimento (attrezzature, automezzi, costi di avvio, dotazioni informatiche) risulta condivisibile. Si segnala la scelta di non inserire la remunerazione del capitale investito tra i costi del servizio.</p> <p>I costi di avvio dei servizi domiciliari (24 €/ab) appaiono elevati in considerazione del fatto che riguardano principalmente attività di comunicazione e distribuzione dei kit alle utenze.</p>

n.	Oggetto	Valutazione												
6	Costo del servizio	<p>Al fine di confrontare il costo del servizio derivante dal dimensionamento tecnico-economico del Progetto con quello della pianificazione d'ambito di seguito sono riportati alcuni indicatori di costo. Si precisa che tali indicatori sono stati calcolati relativamente ai diversi dati di base considerati nei due documenti.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Indicatore di costo</th> <th>Piano d'ambito</th> <th>Progetto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>€/ab</td> <td>137,58</td> <td>134,50</td> </tr> <tr> <td>€/utenza</td> <td>272,10</td> <td>251,32</td> </tr> <tr> <td>€/t</td> <td>250,19</td> <td>241,85</td> </tr> </tbody> </table> <p>Dall'analisi degli indicatori sopra riportati risulta l'economicità del Progetto nel suo complesso rispetto alle stime della pianificazione d'ambito.</p> <p>Il confronto tra il dimensionamento economico annuo a regime previsto in piano di ambito pari a € 26.482.090 e il medesimo valore del progetto pari a € 24.564.397 evidenzia un beneficio economico di circa il 7%.</p>	Indicatore di costo	Piano d'ambito	Progetto	€/ab	137,58	134,50	€/utenza	272,10	251,32	€/t	250,19	241,85
Indicatore di costo	Piano d'ambito	Progetto												
€/ab	137,58	134,50												
€/utenza	272,10	251,32												
€/t	250,19	241,85												

Tabella 20. Valutazioni di congruità del Progetto con la pianificazione d'ambito relativamente al dimensionamento economico del servizio.

A conclusione delle valutazioni effettuate si può affermare che il Progetto è adeguato **rispetto al dimensionamento economico del servizio** ed economico rispetto alla pianificazione d'ambito.

La congruità e l'economicità del Progetto non vengono quindi compromesse dagli aspetti minori indicati ai precedenti punto 3 del Paragrafo 6.1.1 modalità di gestione e del punto 3 del Paragrafo 6.1.3 del dimensionamento economico (costo del servizio di ritiro a domicilio su appuntamento per rifiuti ingombranti - RAEE e costo delle attrezzature). Inoltre, l'economicità del Progetto risulta maggiormente rilevante se si prendono in considerazione i seguenti aspetti:

- nel Progetto sono previsti servizi aggiuntivi rispetto a quelli contemplati nella pianificazione d'ambito relativamente sia ai servizi di raccolta sia ai servizi di spazzamento e lavaggio strade;
- il costo del servizio rappresentato nella pianificazione d'ambito non tiene conto delle seguenti voci di costo presenti, invece, nel Progetto:
 - accantonamenti a Fondo Svalutazione Crediti;
 - costo della bollettazione;
 - costo della riscossione crediti;
 - interessi, more, penalità;

- canoni di locazione ecocentri Unica Reti.

6.2. La comparazione con i costi del servizio nella Regione Emilia Romagna

Evidenziato che ai sensi della l.r. n. 23/2011 l’Agenzia è stata istituita “per l’esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti urbani, previste dal D.lgs 152/2006” e che in particolare competono all’Agenzia:

- l’approvazione della ricognizione delle infrastrutture;
- la definizione e approvazione dei costi totali del servizio;
- l’approvazione, sentiti i Consigli locali, del piano economico-finanziario;
- l’approvazione del piano d’ambito e dei suoi eventuali piani stralcio,
- il controllo sulle modalità di erogazione dei servizi;
- il monitoraggio e la valutazione, tenendo conto della qualità ed entità del servizio reso in rapporto ai costi, sull’andamento delle tariffe all’utenza;

per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, l’Agenzia dispone di vasta documentazione di natura tecnica, economica e finanziaria relativa agli operatori economici concessionari dei servizi nella Regione Emilia Romagna.

Ciò premesso, ai fini della valutazione dell’economicità del progetto industriale di gestione del servizio rifiuti di cui all’oggetto in applicazione del punto b) di cui dell’approccio metodologico si procederà a confrontare gli indicatori di costo procapite (€/ab) e di costi unitari (€/t) del progetto con quelli già a disposizione dell’Agenzia riferiti agli attuali concessionari.

Si evidenzia che gli indicatori di seguito presentati sono riferiti ai Piani Economici e Finanziari approvati dall’Agenzia nell’esercizio delle proprie funzioni in riferimento all’annualità 2015. I medesimi risultati gestionali caratterizzano anche le annualità precedenti a disposizione dell’Agenzia.

6.2.1. Confronto rispetto alle gestioni in essere per bacino di affidamento

L’agenzia, per una valutazione in merito alla congruità del progetto sotto il punto di vista dell’adeguatezza e dell’economicità della proposta, ha effettuato diverse analisi di confronto tra il Piano Industriale e le gestioni in essere della Regione Emilia Romagna. I dati di base utilizzati sono i Piani Economico-Finanziari approvati dall’Agenzia per l’anno 2015, e i relativi tonnellaggi ed abitanti. Il campione si compone di elementi descrittivi dei bacini attuali gestiti da diverse convenzioni di servizio.

L’analisi ha fatto emergere che il costo unitario annuo ad abitante (parametro €/ab) risultate dai documenti progettuali dei proponenti il Piano Industriale si colloca nella media inferiore dei costi

risultanti dalle altre gestioni attualmente in essere. Il valore del Piano Industriale infatti è pari a **134,40 €/ab**, a fronte di un valore della media aritmetica del campione preso in esame pari a 153,64 €/ab. Il confronto con la mediana del medesimo campione restituisce un risultato ancora positivo, collocandosi quest'ultima al valore di 145,32 €/ab.

Il valore massimo espresso dal campione si colloca a 241,70 €/ab, mentre il valore minimo a 123,03 €/ab. Vista la scarsa significatività di questi due ultimi dati nell'analisi statistica condotta, si è proceduto anche a valutare l'IQR (*InterQuartile Range*, distanza interquartile) individuandola nello spettro ricompreso tra i valori tra il minimo di 131,82 €/ab (venticinquesimo percentile) e il massimo di 161,06 €/ab (settantacinquesimo percentile). Tale ultima evidenza rende maggiormente apprezzabile come il valore del progetto del proponente, pari a 134,4 €/ab, si colloca effettivamente tra i valori minori riscontrabili in Regione.

L'analisi è stata quindi effettuata parimenti, e con medesimo campione di analisi, per il valore unitario €/tonnellata annuo, ossia individuando il costo totale del servizio raffigurato dalla comparazione con le tonnellate prodotte da ogni bacino di affidamento. Su tale parametro, il risultato del Piano Industriale è pari a **241,85 €/t**.

Il dato risulta essere più vicino alla media dei valori espressi dal campione rispetto al precedente parametro. Se infatti il valore minimo risulta essere 140,90 €/t e il valore massimo 343,07 €/t, rappresentando una notevole *range*, la media aritmetica degli elementi analizzati si colloca di poco sopra il risultato del Piano Industriale (246,52 €/t). La mediana presenta invece un valore pari a 237,41 €/t, di poco inferiore al risultato citato. L'analisi della distanza interquartile infine conferma la posizione statisticamente più centrale del parametro in parola rispetto al valore ad abitante, individuando il venticinquesimo percentile a 216,37 €/t e il settantacinquesimo percentile a 272,48 €/t.

6.2.2. Confronto rispetto alle gestioni in essere raggruppate per area omogenea

La comparazione degli indicatori unitari di costo (€/ab ed €/tonn) è stata quindi effettuata anche andando ad analizzare i rispettivi valori come risultanti in base alla zonizzazione prevista dal Piano Regionale di Gestione Rifiuti dell'Emilia Romagna.

Per Area omogenea da PRGR 2015					
Area da PRGR	Abitanti	RSU (t)	Costo Totale SGR (€)	Costo totale SGR unitario (€/t)	Costo Totale SGR pro-capite (€/ab)
capoluogo-costa	1.821.303	1.280.446	331.685.845	259,04	182,11
montagna	509.784	316.255	73.112.068	231,18	143,42
pianura	2.132.325	1.371.513	287.238.913	209,43	134,71
Totale complessivo	4.463.412	2.968.214	692.036.826	233,15	155,05

Tabella 21. Confronto rispetto alle gestioni in essere raggruppate per area omogenea

6.2.3. Confronto rispetto alle gestioni in essere raggruppate per tipologia di raccolta

La comparazione degli indicatori unitari di costo (€/ab ed €/tonn) è stata effettuata anche andando ad analizzare i rispettivi valori come risultanti in base alla tipologia di modelli di raccolta rifiuti.

Per Tipo di raccolta 2015					
Tipo raccolta	Abitanti	RSU (t)	Costo Totale SGR (€)	Costo totale SGR unitario (€/t)	Costo Totale SGR pro-capite (€/ab)
MISTO	1.836.522	1.219.742	304.933.939	250,00	166,04
PAP	936.355	552.680	142.408.009	257,67	152,09
STRAD	1.690.535	1.195.791	244.694.879	204,63	144,74
TOTALE REGIONE	4.463.412	2.968.214	692.036.827	233,15	155,05

Tabella 22. Confronto rispetto alle gestioni in essere raggruppate per tipologia di raccolta

6.2.4. Confronto rispetto alle gestioni in essere raggruppate per classe di raccolta differenziata

Infine, la comparazione degli indicatori unitari di costo è stata effettuata anche andando ad analizzare i valori risultanti per cluster di obiettivi di raccolta differenziata.

Per Classe di raccolta differenziata 2015					
Cluster rd2	Abitanti	RSU (t)	Costo Totale SGR (€)	Costo totale SGR unitario (€/t)	Costo Totale SGR pro-capite (€/ab)
< 30%	59.145	32.381	8.618.459	266,16	145,72
da 30% a 40%	103.943	61.574	16.224.403	263,49	156,09
da 40% a 50%	749.129	446.693	121.720.014	272,49	162,48
da 50% a 55%	317.098	253.030	62.353.036	246,43	196,64
da 55% a 60%	853.665	611.350	128.399.945	210,03	150,41
da 60% a 70%	1.309.513	914.681	202.783.950	221,70	154,85
da 70% a 75%	616.498	387.461	90.535.101	233,66	146,85
> 75%	454.421	261.043	61.401.919	235,22	135,12
TOTALE REGIONE	4.463.412	2.968.214	692.036.827	233,15	155,05

Tabella 23. Confronto rispetto alle gestioni in essere raggruppate per classe di raccolta differenziata

I valori unitari del Progetto industriale, pari a 134,4 €/abitante e 241,85 €/tonnellata, come visibile dalle tabelle sopra riportate, si collocano nella media dei costi dei Piani Economico-Finanziari attualmente praticati in Regione Emilia-Romagna.

6.3. Analisi di sostenibilità del Piano economico-finanziario e patrimoniale

L'ultima attività finalizzata alla valutazione dell'economicità del progetto riguarda la verifica di sostenibilità economica finanziaria del Progetto stesso. Tale attività risulta essere di primaria importanza, se il Progetto risultasse non sostenibile, infatti, sarebbe priva di significato anche l'analisi di economicità effettuata nei precedenti paragrafi tramite il confronto con il Piano di ambito e i costi del servizio in Emilia Romagna.

A tal fine, nel giugno 2016, l'Agenzia ha affidato all'Università Cattolica del Sacro Cuore, Dipartimento Studi Economici e Sociali (DISES), di seguito "UNICATT", lo svolgimento della ricerca *Le implicazioni economiche e tecniche del servizio di Igiene Urbana affidato ad una società in house alla luce della normativa vigente*.

Nel luglio 2016 UNICATT ha presentato ad ATERSIR un primo documento nel quale metteva in evidenza i rilievi emersi dall'analisi della documentazione sull'ipotesi di affidamento a una società *in house* del servizio di Igiene Urbana.

Nel novembre 2016 UNICATT è stata incaricata da ATERSIR di svolgere un supplemento di ricerca che valutasse la nuova versione della documentazione sull'ipotesi di affidamento a una società *in house* del servizio di Igiene Urbana inviata in data 17 novembre u.s..

In tale contesto, preso atto della documentazione resa disponibile da parte di ATERSIR, UNICATT ha verificato la sostenibilità economica finanziaria e patrimoniale del Piano Economico e Finanziario Pluriennale allegato al Progetto industriale per la gestione integrata dei rifiuti nei 13 Comuni della provincia di Forlì-Cesena effettuando una sorta di “asseverazione di parte pubblica”.

L’attività svolta da UNICATT si può, in sintesi, riassumere in due momenti fondamentali:

- **1° momento:** Analisi della prima versione di Progetto industriale, dalla quale sono emerse diverse criticità tali da considerare il Progetto non sostenibile e per le quali si rimanda al Rapporto finale di ricerca (Parte economico finanziaria) allegato sub 1) alla presente.
- **2° momento:** Analisi della versione definitiva di Progetto industriale dalla quale è scaturita una valutazione positiva del Progetto essendo stati accolti in modo sostanziale i rilievi di cui al punto precedente e per la quale si rimanda al Rapporto finale di ricerca – Seconda Parte, allegato sub 2) alla presente.

Il PEI allegato al Progetto industriale, così come ad oggi disponibile, viene ritenuto pertanto sostenibile dal punto di vista economico - patrimoniale e finanziario.

6.4. Profili specifici di adeguatezza ed economicità del modello proposto a beneficio della collettività di riferimento.

Preme infine evidenziare alcuni ulteriori profili che, in coerenza con l’adeguatezza tecnica e la congruità economica del Progetto industriale presentato, comportano un beneficio alla collettività derivante dal modello prescelto.

- Il Piano industriale presenta, da un lato, un servizio dimensionato con standard prestazionali molto elevati, dall’altro un modello di servizio ad alta capillarità e per questo fortemente adattabile alle esigenze delle singole utenze. Si rileva inoltre come il modello proposto sia adeguato alla configurazione territoriale del bacino forlivese e alla sua struttura urbanistica;
- Il modello gestionale della società proponente permetterà un continuo confronto con le Amministrazioni comunali interessate sia in materia di pianificazione degli interventi sia di controllo del servizio erogato sul territorio;
- L’importanza centrale che il Piano Industriale dà all’istituzione di diversi Ecosportelli sul territorio è un ulteriore elemento di positiva adeguatezza del Progetto alle esigenze del territorio. Tali sportelli di relazione col pubblico avranno, come si dichiara nel Progetto, nuove e diverse funzioni per la gestione delle richieste delle utenze;

- Il pay out ratio inteso come rapporto fra dividendi distribuiti e utili netti d'esercizio è uguale a 0% cioè non è prevista la distribuzione degli utili di esercizio ai soci con evidenti benefici economici per il servizio. Tale previsione è espressamente prevista dall'art 32 Bilancio dello Statuto della NewCo: (...) *Gli utili netti, dopo il prelevamento di una somma non inferiore al 5% per la riserva legale, sino a che questa non abbia raggiunto un quinto del capitale sociale, saranno integralmente e obbligatoriamente destinati nuovi investimenti e al miglioramento dei servizi affidati alla Società e all'ulteriore sviluppo dell'attività sociale secondo i programmi indicati dal-l'Assemblea stessa in sede di approvazione del bilancio di esercizio. Le decisioni in ordine al reinvestimento degli utili saranno in ogni caso adottate nel rispetto del controllo analogo;*
- Il Progetto non presenta costi di transazione, intesi come oneri aggiuntivi derivanti dal coordinamento realizzato attraverso il mercato;
- L'attività di monitoraggio e controllo sia economico finanziario sia tecnico gestionale risulta immediata e diretta a fronte di una società dedicata esclusivamente allo svolgimento del servizio affidato, senza la necessità di operazioni di *unbundling* contabile o consolidamento di costi e informazioni, determinando una agevole condivisione dell'informazione rispetto all'attività svolta e al costo sostenuto nei confronti del regolatore e dell'utenza (diminuzione delle asimmetrie informative);
- L'attività di pianificazione/progettazione del servizio risulta efficace rispetto ai bisogni della collettività in considerazione della sussidiarietà di una società dedicata esclusivamente allo svolgimento del servizio affidato sul territorio di riferimento.

7. Conclusioni

L'analisi condotta, con le modalità indicate al capitolo 3., ha evidenziato che il Progetto industriale presentato dall'Unione dei Comuni della Romagna forlivese costituita dai Comuni di Forlì, Bertinoro, Castrocaro Terme e Terra del Sole, Civitella, Dovadola, Forlimpopoli, Galeata, Meldola, Modigliana, Portico e S. Benedetto, Predappio, Rocca S. Casciano e Tredozio finalizzato all'affidamento diretto del SGRU ad una società di nuova costituzione (NewCo) tramite la modalità *in house providing*, risulta:

- adeguato riguardo al rispetto degli obiettivi della pianificazione regionale e alla coerenza/congruità tecnico gestionale con gli standard previsti dalla pianificazione d'ambito;
- adeguato rispetto al modello di gestione previsto nella pianificazione d'ambito;
- adeguato rispetto al dimensionamento tecnico del servizio previsto dalla pianificazione d'ambito;
- adeguato ed economico rispetto al dimensionamento economico del servizio previsto dalla pianificazione d'ambito, in termini assoluti e di indicatori di costo del servizio;
- sostenibile dal punto di vista economico-patrimoniale e finanziario per l'intera durata della concessione;

- allineato rispetto al costo del servizio degli operatori economici attualmente concessionari e maggiormente paragonabili in relazione alla modalità di servizio svolta.

In conclusione si ritiene che sussistano i requisiti di adeguatezza ed economicità del Piano industriale presentato per l'intera durata della concessione.

ALLEGATI

- 1) UNICATT, Rapporto finale di ricerca: *Le implicazioni economiche e tecniche del servizio di Igiene Urbana affidato ad una società in house alla luce della normativa vigente*, Luglio 2016;
- 2) UNICATT, Rapporto finale di ricerca: *Le implicazioni economiche e tecniche del servizio di Igiene Urbana affidato ad una società in house alla luce della normativa vigente – Seconda Parte (Analisi economico finanziaria)*, Febbraio 2017.



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore



POLITECNICO
MILANO 1863

Le implicazioni economiche e tecniche del servizio di
Igiene Urbana affidato ad una società in house alla
luce della normativa vigente

Progetto di ricerca svolto per conto di:

**AGENZIA TERRITORIALE DELL'EMILIA-ROMAGNA
PER I SERVIZI IDRICI E RIFIUTI**



Luglio 2016



Parte Prima Analisi giuridica

Valutazione della congruità dei profili giuridici del modello organizzativo proposto nonché dell'impatto della scelta sulle amministrazioni comunali coinvolte.

1. La fattispecie

1.1 Nel bacino di Forlì-Cesena, il servizio di gestione dei rifiuti è stato affidato fino al 31.12.2011 alla Società Hera S.p.A. Con delibera della Giunta Regionale dell'Emilia Romagna 15 aprile 2015, è stato assentito l'affidamento diretto del servizio di gestione dei rifiuti per 13 (su 15) Comuni del bacino di Forlì-Cesena secondo il modello dell'in house providing a una New Co. di nuova costituzione, previa verifica di alcune condizioni, tra cui il miglioramento della qualità del servizio nell'interesse dell'utente, il raggiungimento degli obiettivi prestazionali nonché il conseguimento di una maggiore efficienza ed economicità del servizio per ogni nuovo bacino di affidamento, mediante l'analisi dei parametri tecnici ed economico-finanziari richiamati nella medesima delibera.

1.2 La New.Co. che riceverà l'affidamento diretto del servizio pubblico sarà partecipata totalitariamente da Livia Tellus Romagna Holding S.p.A. Quest'ultima è una Società in house, come si evince dagli artt. 6 (intrasferibilità delle azioni a soggetti diversi dagli enti pubblici locali o società a totalitaria partecipazione pubblica) e 30 (controllo analogo) dello Statuto. Gli enti locali soci sono tutti i 15 Comuni del bacino Forlì-Cesena, compresi quindi i 13 Comuni che auspicano l'affidamento diretto del servizio alla New Co. Oggetto sociale della Livia Tellus Romagna Holding S.p.A. è la gestione delle partecipazioni degli Enti soci in società anche di servizi pubblici locali (art. 4 Statuto).



1.3 Poiché nella Convenzione stipulata in data 02.03.2006 tra ATERSIR e Hera Ambiente (gestore uscente) per la gestione del servizio era prevista a devoluzione onerosa delle “installazioni, opere e attrezzature finanziate dal Gestore e facenti parte integrante del servizio, ove non completamente ammortizzate”, Unica Reti S.p.A. - Società partecipata da Livia Tellus Romagna Holding S.p.A. e da 29 Comuni, avente per oggetto sociale principalmente la gestione di reti e impianti dei servizi idrici, del gas e di gestione dei rifiuti – acquisirà gli impianti dal gestore uscente per metterli a disposizione, dietro pagamento di un canone, alla New Co.

1.4 ATERSIR ha formulato con nota in data 16 Maggio 2016 alcuni quesiti circa la legittimità dell’operazione come innanzi descritta, che sono presi in esame nella presente relazione di carattere giuridico. Al riguardo occorre precisare che la presente relazione è redatta sulla base della legislazione vigente al 19 Luglio 2016, prima cioè che risultino emanati i decreti legislativi sui servizi pubblici locali i rilevanza economica e le partecipazioni pubbliche in attuazione della legge delega 124/2015.

2. Sulla legittimità dell’affidamento diretto di servizi pubblici di rilevanza economica a società c.d. “partecipate di terzo livello”

2.1 Una prima questione concerne la possibilità che l’affidamento diretto del servizio avvenga in favore di Società partecipata “di terzo livello”, cioè di società in cui gli enti locali abbiano soltanto un partecipazione indiretta, per il tramite di altra società da essi direttamente partecipata. In effetti la New Co. costituirebbe una società “di terzo livello”, in quanto solo indirettamente partecipata dai 13 Comuni del bacino di Cesena-Forlì che auspicano l’affidamento diretto del servizio a detta Società, la quale invece sarebbe totalitariamente costituita dalla Livia Tellus Romagna Holding S.p.A., partecipata, tra gli altri, dai 13 anzidetti Comuni.



2.2 L'art. 17, paragrafo 1 della direttiva 2014/23/UE, nell'escludere le società in house dall'ambito di applicazione delle norme ivi contemplate dirette ad assoggettare ad evidenza pubblica le concessioni di servizi, espressamente afferma: "Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi ai sensi del presente paragrafo, primo comma, lettera a), quando esercita un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore". Sia pure in modo meno perspicuo deve ritenersi che tale norma sia stata recepita dall'art. 5, c. 3 del d.lgs. 50/2016, che dispone "Il presente codice non si applica anche quando una persona giuridica controllata che è un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore, aggiudica un appalto o una concessione alla propria amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, a condizione che nella persona giuridica alla quale viene aggiudicato l'appalto pubblico non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata".

2.3 Del resto anche precedentemente alla pubblicazione della Direttiva 2014/23/UE la giurisprudenza dell'Unione europea (C.G.U.E. 11 maggio 2006, causa C-340/04, *Carbotermo* e C.G.U.E. 17 luglio 2008, C-371/2005, ASI S.p.A.) ammetteva gli affidamenti diretti a società partecipate "di terzo livello", ma la giurisprudenza interna (cfr. ad es.



Consiglio di Stato, Sez. V, 29 dicembre 2009, n. 8970) poneva quale condizione l'effettività del controllo analogo, da verificarsi in base ai seguenti indici: a) la previsione nello statuto di prerogative dei Comuni soci, consistenti in un potere interdittivo dell'assemblea dei soci e nell'obbligo di anteporre alle decisioni sociali più importanti la richiesta di un parere conforme, espresso da un comitato formato dagli stessi Comuni soci; l'istituzione ad opera di una convenzione intercomunale di una commissione formata dai Sindaci dei Comuni convenzionati chiamata ad esprimere il proprio parere obbligatorio sul bilancio preventivo e consuntivo della società, nonché su ogni altra spesa non preventiva attinente ai servizi oggetto della gestione associata. Attualmente, l'art. 5, c. 2 del d.lgs. 50/2016 dispone: "Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore".

2.4 Pertanto, fermo restando che è legittimo l'affidamento diretto del servizio a società "di terzo livello", residua la necessità di verificare se la Società (Livia Tellus Romagna Holding S.p.A.) per il cui tramite gli enti locali deterranno una partecipazione indiretta nella società "di terzo livello" (la New Co.) sia effettivamente una società in house soggetta a controllo analogo. Per quanto concerne il requisito della totalitaria partecipazione pubblica (o almeno dell'assenza di partecipazioni private con poteri di condizionamento), l'art. 6 dello Statuto, che prescrive l'intrasferibilità delle azioni a soggetti diversi dagli enti locali e dalle società interamente partecipate da enti pubblici, appare rispondente al detto requisito. Tuttavia non è chiaro il senso della norma ivi contenuta che rimette ai



soci di confermare dopo un quinquennio il vincolo di intrasferibilità. Questa clausola finisce con il ledere il vincolo alla proprietà totalitariamente pubblica (salvo i casi di partecipazioni private o di controllo se previste legislativamente), soprattutto se l'affidamento del servizio è disposto per un termine superiore ai cinque anni. Per quanto concerne il controllo analogo, andrebbero meglio verificati i contenuti dell'accordo ex art. 30 del TUEL che, in base a quanto dispone l'art. 30 dello Statuto, ha definito composizione e funzioni dell'organismo di controllo e coordinamento dei soci (organismo che astrattamente è rispondente all'orientamento giurisprudenziale richiamato al punto 2.3). Per quanto concerne infine lo svolgimento di almeno l'80% dell'attività in favore degli Enti soci, si tratta di requisito che deve essere verificato sulla base dei bilanci approvati.

2.5 Il fatto che Livia Tellus Romagna Holding sia società in house anche di Comuni per i quali invece il servizio non sarebbe gestito dalla New Co. non costituisce impedimento all'affidamento diretto a quest'ultima, per il tramite della Holding, del servizio in favore di soli 3 Comuni. Semmai ciò comporta una disciplina dei rapporti tra i soci della Holding, il cui Statuto attualmente già prevede la tenuta di una contabilità separata in considerazione del diverso oggetto della gestione delle partecipazioni (art. 5); azioni differenziate in categorie per i soci che indirettamente partecipano alle diverse società partecipate dalla holding (art. 6); assemblee speciali per le decisioni da assumere da parte dei titolari di particolari categorie di azioni (art. 16-bis).

2.6 Neppure risulta di ostacolo all'affidamento diretto del servizio alla New Co. il fatto che la Livia Tellus Romagna Holding S.p.A. sia qualificata dal proprio statuto come "strumento organizzativo degli enti soci" (art. 4) e come "strumento degli enti locali soci anche per quanto concerne la gestione delle relative partecipazioni nelle società in house providing" (art. 5). È che l'art. 13 del d.l. 223/2006, conv. dalla legge 248/2006 dispone: "Al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e



del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale, le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali (...), nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale". Tuttavia tali limiti valgono per le società che svolgono per affidamento diretto servizi strumentali in senso proprio, cioè prestazioni di servizi in favore degli enti soci a fronte di un corrispettivo che è a carico dell'Ente socio in quanto beneficiario del servizio. Si tratta dunque di servizi, diversi da quelli pubblici locali, che in caso di esternalizzazione sarebbero aggiudicati a terzi mediante appalti di servizi. Ebbene, per sua natura una società holding non può che partecipare in altre società e ciò consente di escludere che la gestione delle partecipazioni societarie sia da qualificare come servizio strumentale ai sensi e nei limiti di cui all'art. 13 del d.l. 223/2006. Del resto è lo stesso art. 4 dello statuto che abilita la Holding a partecipare al capitale sociale di società per la gestione di servizi pubblici locali.

2.7 Occorre peraltro tenere conto dei limiti che i decreti legislativi che saranno emanati in attuazione delle deleghe disposte dalla legge 124/2015 potrebbero dettare con riguardo alla costituzione di nuove società in house. In particolare, l'art. 7, comma 3 dello schema di decreto legislativo recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale dispone che "Nel caso di affidamento in house (...), il provvedimento dà, altresì, specificamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato e, in particolare, del fatto che tale scelta non sia comparativamente più svantaggiosa per i cittadini anche in relazione



ai costi standard di cui al comma 2 dell'articolo 15, 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 (...). 4. Per i servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, il provvedimento di cui al comma 3 contiene, altresì, un piano economico-finanziario con la proiezione, per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti e deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966. Nell'ipotesi di affidamento in house di tali servizi, il piano economico-finanziario deve, inoltre, specificare l'assetto economico-patrimoniale della società, il capitale proprio investito e l'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. 5. Prima dell'adozione del provvedimento di cui al comma 3, l'amministrazione invia lo schema di atto deliberativo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che esprime un parere entro il termine perentorio di trenta giorni dalla ricezione dello stesso. L'Autorità può chiedere, per una sola volta, chiarimenti all'amministrazione pubblica interessata, con conseguente interruzione del termine. Il provvedimento finale deve essere analiticamente motivato con specifico riferimento ai rilievi formulati dall'Autorità". E' da notare che le disposizioni innanzi riportate non riguardano la costituzione della società in house (che avviene ad opera della Holding), bensì l'affidamento diretto del servizio a società in house da parte, nel caso di specie, di ATERSIR. A sua volta, lo schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, all'art. 5 dispone: "A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche



attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa". Inoltre, sempre l'art. 5 dispone che "Prima dell'adozione, l'amministrazione che intende costituire la società o acquisire la partecipazione diretta o indiretta invia lo schema di atto deliberativo alla Corte dei conti. La Corte dei conti può formulare rilievi sul rispetto delle disposizioni di cui al comma 1 nonché sulla coerenza con il piano di razionalizzazione previsto dall'articolo 20, ove adottato, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla ricezione dell'atto deliberativo. La Corte dei conti può chiedere, per una sola volta, chiarimenti all'amministrazione pubblica interessata, con conseguente interruzione del suddetto termine. L'atto deliberativo deve essere motivato con specifico riferimento ai rilievi formulati dalla Corte dei conti".

3. Gli obblighi di accantonamento per gli affidamenti in house

3.1 L'art. 3-bis, c. 1-bis del d.l. 138/2011 e s.m.i. dispone: "Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione" di cui all'art. 34, c. 20 del d.l. 179/2012, con cui vengono resi pubblici i motivi della scelta del modello



gestionale del servizio, “deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966. Nel caso di affidamento in house, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house”.

3.2 Alla luce di tale disposizione ci si domanda se i Comuni che saranno soci indiretti della New Co. debbano procedere ad accantonare pro quota nel proprio bilancio una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio. Al riguardo occorre svolgere le seguenti considerazioni: a) la relazione ex art. 34, c. 20 del d.l. 179/2012 deve essere effettuata dall'ente affidante e pubblicata sul sito dell'Ente affidante. Si tratta quindi di obbligo che nel caso di specie riguarda ATERSIR e non i singoli Comuni dell'ambito; b) le somme da accantonare pro quota da parte degli enti locali proprietari sono da riferire “all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio”. Ebbene, con riguardo al servizio di gestione dei rifiuti, fatti salvi i costi della gestione del servizio, integralmente coperti dalla TARI (oppure dai corrispettivi, in caso di conferimento puntuale), l'impegno



finanziario cui si riferisce la disposizione innanzi citata non può che essere quello corrispondente agli investimenti che devono essere effettuati per impianti (isole ecologiche) e attrezzature (soprattutto automezzi). Si tratta quindi di verificare quale soggetto effettua tali investimenti, assumendo l'impegno finanziario conseguente. Se l'impegno è assunto da una società direttamente partecipata dagli enti locali, ma con impegno finanziario da soddisfare mediante il capitale proprio dell'ente locale, l'obbligo di accantonamento è analogo a quello previsto dalla legge 147/2013 per il caso di perdite della società partecipata. La ratio è dunque quella di evitare che la perdita della società o l'impegno di capitale proprio non sia assistito da una corrispondente "provvista" nel bilancio della Società. E', in altri termini, una modalità per assicurare l'estensione del patto di stabilità agli investimenti effettuati dalle società partecipate o comunque per evitare che le perdite delle partecipate non trovino corrispondenti riserve appostate nel bilancio degli enti soci. Se invece l'impegno finanziario non implica impegno di capitale proprio dell'ente locale socio (come è nel caso di specie per gli investimenti che saranno sostenuti da Unica Reti S.p.A. ed eventualmente da Livia Tellus Romagna Holding S.p.A.) si ritiene che gli enti locali soci non debbano provvedere all'accantonamento di cui all'art. 3-bis, c. 1-bis del d.l. 138/2011.

3.3 L'indirizzo seguito negli anni passati dal legislatore circa la proprietà pubblica delle reti appare non più stringente: non esiste più una norma che disponga la proprietà pubblica delle reti e la loro gestione privata, come era nell'art. 113 del TUEL, nell'art. 2-bis del d.l. 112/2008 e nell'art. 4 del d.l. 138/2011. Pertanto la necessaria proprietà pubblica delle reti vale per i soli beni demaniali. Anche l'art. 9 dello schema di decreto legislativo sui servizi pubblici d'interesse economico generale prevede una "neutralità" degli impianti di pubblico servizio rispetto ai gestori. Vero è tuttavia che la proprietà degli impianti ordinariamente spetta all'ente concedente (nel caso di specie ATERSIR), oppure dell'ente nel cui



ambito è effettuato il servizio (nel caso di specie i Comuni), oppure dell'ente gestore (nel caso di specie la New Co.). Tuttavia è anche possibile che gli impianti e le reti per la gestione del pubblico servizio siano di proprietà delle società patrimoniali degli enti locali sul cui territorio è gestito il servizio. Pertanto Unica Reti S.p.A., in quanto società patrimoniale dei Comuni nel cui territorio sarà gestito il servizio, ben può acquisire detti impianti e metterli a disposizione della New Co. cui sarà affidata la gestione del servizio.

3.4 Mentre le infrastrutture del servizio idrico devono essere messe a disposizione del concessionario gratuitamente (art. 153, d.lgs. 152/2006) una tale disposizione non è prevista per le infrastrutture di servizio pubblico. Anzi, per la distribuzione del gas (cfr. art. 8 del regolamento approvato con D.M. del Ministero Sviluppo economico 226/2011) è appositamente previsto il versamento di un canone per l'uso della rete da parte del gestore in favore di Comuni proprietari e società patrimoniali. Analogamente è previsto all'art. 9, comma 6 dello schema di decreto legislativo sui servizi pubblici.

3.5 Un problema particolare si pone ovviamente per i costi che saranno inseriti in tariffa e relativi a impianti e attrezzature. Mentre la tariffa copre indubbiamente tutti i costi anche relativi agli investimenti per le attrezzature (autoveicoli), gli investimenti più cospicui (piattaforme ecologiche) spesso restano fuori dalla tariffa perché realizzati direttamente dagli enti locali o da ATERSIR quali investimenti propri. Di fatto il pagamento del canone in favore di Unica Reti S.p.A. finisce con il porre nella tariffe il costo dell'investimento effettuato per l'acquisto degli impianti e attrezzature ancora non ammortizzati dal gestore uscente.



Parte seconda Analisi economico finanziaria

DISCLAIMER

- L'università Cattolica del Sacro Cuore sede di Piacenza, Dipartimento DISES (di seguito UNICATT) è stata incaricata dall'Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti (di seguito ATERSIR) per lo svolgimento della ricerca "Le implicazioni economiche e tecniche del servizio di Igiene Urbana affidato ad una società in house alla luce della normativa vigente"
- In tale contesto, il presente documento, preso atto della documentazione resa disponibile da parte di ATERSIR, fornisce un'analisi e verifica della sostenibilità economica finanziaria e patrimoniale del Piano Economico e Finanziario Pluriennale (di seguito PEI) allegato al progetto industriale per la gestione integrata dei rifiuti nei 13 comuni della provincia di Forlì-Cesena
- Il presente documento è dunque basato su informazioni finanziarie e statistiche ricevute da parte di ATERSIR o pubblicamente disponibili alla data dell'analisi, sulle quali non è stata effettuata alcuna verifica né attività di auditing da parte di UNICATT; sulla loro correttezza ed esattezza UNICATT non assume pertanto alcuna responsabilità
- In relazione a quanto precede, nessuna asserzione, implicita o esplicita, può essere fatta sull'accuratezza delle informazioni e dei dati ricevuti in buona fede e sulle elaborazioni conseguenti. UNICATT ed i suoi collaboratori, quindi, non possono essere considerati in alcun modo responsabili per qualsiasi conseguenza derivante, direttamente o indirettamente, dalla lettura, elaborazione e valutazione del presente memorandum o da qualsiasi evento che venisse da chiunque ad esso ricondotto



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore



POLITECNICO
MILANO 1863

- Il presente documento è strettamente riservato e ad uso esclusivo di
ATERSIR



PREMESSA

Il PEI allegato al progetto industriale per la gestione integrata dei rifiuti nei 13 comuni della provincia di Forlì-Cesena contiene le previsioni economico-patrimoniali e finanziarie relative alla NEWCO che si farà carico della gestione del ciclo dei rifiuti a valle di un affidamento IN HOUSE.

Nel dettaglio, la NEWCO opererà su un vasto territorio della provincia di Forlì-Cesena, comprendente i comuni di:

- Bertinoro
- Castrocaro Terme e Terra del Sole
- Civitella di Romagna
- Dovaldola
- Forlì
- Forlimpopoli
- Galeata
- Meldola
- Modigliana
- Portico e San Benedetto
- Predappio
- Rocca San Casciano
- Tredozio

Il piano presentato ha un orizzonte temporale di 15 anni ovvero dal 2016, anno di partenza e come tale considerato solo per i sei mesi conclusivi, fino al 2031.

Premesso che, come già indicato nel Disclaimer, il presente lavoro parte dalle informazioni rese ad oggi disponibili, assumendone la loro bontà e validità, le considerazioni che seguono hanno l'obiettivo di:

- ricostruire il conto economico, stato patrimoniale e rendiconto finanziario per il periodo di piano (2016-2031) e verificarne la correttezza formale rispetto alle assunzioni del PEI



- verificare la sostenibilità economico finanziaria del PEI con particolare riferimento alla coerenza dei flussi di cassa prodotti e al loro utilizzo al servizio del debito
- identificare eventuali area di criticità che mettano a rischio la sostenibilità economico finanziaria del PEI

IL CONTO ECONOMICO: la dinamica del Valore della Produzione

Il valore della produzione si compone di 4 voci:

- Ricavi da utenze domestiche
- Adeguamento tariffario
- Ricavi da vendita rifiuti
- Contributi Miur

Un primo elemento di incoerenza (seppur modesta) riguarda l'adeguamento tariffario ovvero la variazione della tariffa rispetto alla tariffa 2016 moltiplicata per il numero di abitanti del territorio. Questo valore nel PEI è arrotondato con conseguenti impatto sul valore della produzione.

ANNO	ADEGUAMENTO TARIFFARIO DA PEI	ADEGUAMENTO TARIFFARIO DA HP	DELTA
2017	-	-	-
2018	160.000	158.894	1.106
2019	110.000	109.582	418
2020	100.000	100.450	(450)
2021	190.000	189.942	58
2022	(630.000)	(630.098)	98
2023	(560.000)	(560.696)	696
2024	(390.000)	(390.843)	843
2025	(30.000)	(31.048)	1.048
2026	80.000	80.360	(360)
2027	150.000	149.762	238
2028	250.000	250.213	(213)
2029	400.000	399.975	25
2030	540.000	540.606	(605)
2031	(240.000)	(241.081)	1.081



IL CONTO ECONOMICO: la dinamica dei Costi di Gestione

I costi di gestione sono composti da:

- Costi per Servizi
- Costi del Personale

Per entrambe queste voci si prevede una dinamica inflattiva costante nel periodo di piano ovvero 0,5% per i servizi, 1% per il personale.

Alla verifica dei fatti, il PEI conferma l'assunzione per quanto concerne il personale mentre applica una tasso di crescita minore (anche se marginalmente) nel caso dei servizi con conseguente impatto a livello di MOL

ANNO	COSTI PER SERVIZI DA PEI	COSTI PER SERVIZI DA HP	DELTA
2017	(16.365.175)	(16.365.175)	-
2018	(16.445.125)	(16.447.001)	(1.876)
2019	(16.525.483)	(16.529.236)	(3.753)
2020	(16.606.250)	(16.611.882)	(5.632)
2021	(16.687.428)	(16.694.941)	(7.513)
2022	(16.769.020)	(16.778.416)	(9.396)
2023	(16.851.027)	(16.862.308)	(11.281)
2024	(16.933.451)	(16.946.620)	(13.169)
2025	(17.016.296)	(17.031.353)	(15.057)
2026	(17.099.562)	(17.116.510)	(16.948)
2027	(17.183.252)	(17.202.092)	(18.840)
2028	(17.267.367)	(17.288.103)	(20.736)
2029	(17.351.911)	(17.374.543)	(22.632)
2030	(17.436.886)	(17.461.416)	(24.530)
2031	(17.522.292)	(17.548.723)	(26.431)

IL CONTO ECONOMICO: la dinamica di Ammortamenti e Accantonamenti

Gli ammortamenti indicati nel PEI sono la conseguenza del piano di investimenti ipotizzato durante il periodo di piano e sono coerenti rispetto alle assunzioni indicate.

Per quanto concerne il tema degli accantonamenti sono necessarie due considerazioni:

- gli accantonamenti indicati nel PEI riguardano solo e esclusivamente la rischiosità del credito: nulla viene previsto per quanto concerne altre tipologie di rischio

- sulla base delle assunzioni (vedi pag. 189 del Progetto Industriale) il valore degli insoluti da parte dell'utenza, per il quale viene creato apposito fondo, è stimato al 4% sulla base delle esperienze maturate in passato. Al contrario di quanto ipotizzato, il valore dell'accantonamento presente nel PEI è di ca il 3,5% con conseguente RISULTATO OPERATIVO migliore di quanto ipotizzabile sulla base delle assunzioni

ANNO	ACCANTONAMENTO CREDITI DA PEI	ACCANTONAMENTO CREDITI DA HP	DELTA
2017	(880.509)	(915.731)	(35.222)
2018	(886.663)	(922.087)	(35.424)
2019	(890.923)	(920.114)	(29.191)
2020	(894.815)	(919.749)	(24.934)
2021	(902.242)	(923.329)	(21.087)
2022	(877.412)	(890.527)	(13.115)
2023	(855.950)	(893.303)	(37.353)
2024	(841.368)	(900.097)	(58.729)
2025	(840.266)	(914.489)	(74.223)
2026	(843.202)	(918.945)	(75.743)
2027	(848.727)	(921.722)	(72.995)
2028	(857.995)	(925.740)	(67.745)
2029	(872.986)	(931.730)	(58.744)
2030	(893.578)	(937.355)	(43.777)
2031	(884.210)	(906.088)	(21.878)

IL CONTO ECONOMICO: la gestione finanziaria

La gestione finanziaria si compone delle seguenti voci:

- Proventi finanziari- Interessi, More, Penalità
- Oneri fidejussioni rimborso IVA
- Oneri finanziari su linee ML
- Oneri/proventi finanziari della gestione

Per quanto riguarda i proventi finanziari conseguenza di interessi more e penalità, il PEI ipotizza una componente positiva di reddito pari a circa 1,3 € per abitante ovvero € 233.591/anno di interessi. Pur non entrando nel merito dei valori indicati, si ritiene opportuno fare le seguenti valutazioni:



1. si tratta di un importo tutt'altro che marginale la cui reale manifestazione o meno nel Conto Economico ha un impatto significativo
2. alla luce del fatto che parliamo di interessi e penalità su utenti morosi, esiste qualche dubbio sulla loro reale esigibilità e di conseguenza possibilità di essere incassati

Rispetto alla questione oneri finanziari si sottolinea che:

1. esiste un differenziale molto modesto tra costo delle linee di credito di LT e BT; in particolare i due mutui ipotizzati presentano tassi compresi tra il 2,650% e il 2,770% a fronte di una linea di breve che prevede un costo del 2,880%
2. gli importi degli oneri/proventi finanziari sulle linee a BT si discostano molto dal PEI per il fatto che le assunzioni sul circolante e sulla dinamica dell'IVA presentano alcune differenze che verranno illustrate in seguito
3. la dinamica positiva a partire dal 2019 (nel PEI) è la conseguenza di disponibilità liquide sulle quali si è applicato un tasso attivo dello 0,5%; prudenzialmente nelle nostre elaborazioni, anche in caso di disponibilità liquide, non è stato previsto alcun tasso attivo

ANNO	ONERI FINANZIARI BT PEI	ONERI FINANZIARI BT HP	DELTA
2016	9.219	9.219	-
2017	(221.979)	(371.520)	(149.541)
2018	(54.163)	(234.720)	(180.557)
2019	2.972	(83.520)	(86.492)
2020	8.225	(34.560)	(42.785)
2021	13.007	-	(13.007)
2022	17.230	-	(17.230)
2023	22.031	-	(22.031)
2024	22.447	(3.600)	(26.047)
2025	14.550	(41.040)	(55.590)
2026	12.063	(62.640)	(74.703)
2027	16.297	(46.080)	(62.377)
2028	19.636	(33.840)	(53.476)
2029	23.526	(18.000)	(41.526)
2030	27.338	(5.040)	(32.378)
2031	30.600	-	(30.600)

IL CONTO ECONOMICO: il Risultato Netto



Le differenze tra quanto riportato dal PEI e quanto conseguenza di una trasposizione all'interno del piano delle ipotesi sottostanti comporta un significativo delta peggiorativo anche per quanto riguarda il risultato netto degli esercizi.

ANNO	RISULTATO NETTO PEI	RISULTATO NETTO HP
2016	(33.277)	(33.277)
2017	-	(145.725)
2018	170.660	(5.203)
2019	167.751	59.080
2020	169.021	102.610
2021	168.574	128.665
2022	171.200	137.751
2023	169.026	108.500
2024	170.134	82.450
2025	172.989	37.212
2026	172.652	21.634
2027	163.582	25.635
2028	141.366	16.010
2029	158.500	49.394
2030	158.233	70.268
2031	157.110	91.739
TOTALE	2.277.523	746.742



LO STATO PATRIMONIALE: il Capitale Circolante Netto

La dinamica del circolante presenta un andamento considerevolmente differente rispetto al PEI con conseguente impatto sul fabbisogno finanziario. Applicando ai crediti commerciali i tempi di fatturazione e incasso indicati nelle assunzioni e successivamente corretti a valle delle risposte ai quesiti inoltrati il 6 luglio u.s. (fatturazione a giugno e dicembre per il 2017, a marzo e a settembre dal 2018 in poi, tempi medi d'incasso 60 giorni), la dinamica del circolante presenta un significativo andamento peggiorativo rispetto al PEI

ANNO	CAPITALE CIRCOLANTE NETTO PEI	CAPITALE CIRCOLANTE NETTO HP
2016	964.323	964.323
2017	5.924.431	14.918.816
2018	2.491.394	5.592.851
2019	3.391.748	6.582.806
2020	4.297.137	7.603.734
2021	5.185.074	8.615.170
2022	5.987.956	9.431.842
2023	6.867.705	10.426.954
2024	9.085.214	12.793.025
2025	10.421.448	14.322.789
2026	9.527.107	13.614.452
2027	10.476.613	14.740.835
2028	11.235.150	15.677.312
2029	12.133.212	16.752.165
2030	13.004.189	17.791.385
2031	13.761.138	18.588.666

LO STATO PATRIMONIALE: la Posizione Finanziaria Netta

Il significativo incremento del Capitale Circolante Netto ha un considerevole impatto sul fabbisogno finanziario della NEWCO. Quanto previsto nel PEI è insufficiente rispetto a quanto emerge applicando le assunzioni a corredo del Piano con probabili conseguenze sia sull'accessibilità al credito sia sulle condizioni di accesso.



ANNO	POSIZIONE FINANZIARIA NETTA PEI	POSIZIONE FINANZIARIA NETTA HP
2016	(619.111)	(619.112)
2017	15.618.014	24.722.902
2018	8.160.332	11.512.731
2019	5.034.690	8.556.170
2020	2.111.601	5.790.097
2021	(935.919)	2.884.896
2022	(2.983.963)	870.975
2023	(5.017.177)	(1.023.701)
2024	325.846	4.496.839
2025	6.736.978	11.163.057
2026	2.938.799	7.626.155
2027	1.403.683	6.332.867
2028	(825.128)	4.339.609
2029	(2.846.536)	2.545.353
2030	(5.015.354)	588.965
2031	(6.412.710)	(724.566)

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto precedentemente dettagliato, il PEI allegato al Progetto Industriale, così come oggi disponibile, non viene ritenuto sostenibile dal punto di vista economico-patrimoniale e finanziario.

Si suggerisce pertanto una sua rivisitazione che chiarisca gli elementi di incoerenza emersi e sciogla i dubbi evidenziati in fase di analisi.



Parte terza analisi tecnico economica

Premessa

Il Progetto Industriale per la Gestione integrata dei rifiuti nei 13 Comuni della Provincia di Forlì-Cesena del 26 Febbraio è stato analizzato criticamente, con particolare riferimento alla sua congruità con il Piano d'Ambito e con gli standard di servizio in esso riportati.

Un primo elemento di carattere generale che emerge dall'analisi del progetto industriale riguarda la sua impostazione complessiva, che risulta fortemente basata sulla "autoreferenzialità" rispetto a quanto già messo in atto da Contarina in altri contesti territoriali. E' tuttavia ben noto come la gestione dei rifiuti sia materia molto complessa e fortemente sito-specifica. In particolare non si può dare per scontata una analoga risposta in diversi contesti geografici da parte di cittadini inseriti in differenti contesti socio-economici. La proposta progettuale è invece totalmente basata su questo presupposto.

Inoltre si rileva come il progetto industriale non si presenti come un progetto esecutivo, bensì come un documento di indirizzo generale che lascia aperti numerosi margini di manovra e implementazione a chi svolgerà effettivamente il servizio

Obiettivi di raccolta differenziata e produzione rifiuto residuo

Pare molto ambizioso l'obiettivo di raggiungere il 75% di raccolta differenziata già dal primo anno di implementazione del nuovo sistema, con le conseguenti contestuali riduzioni attese della produzione di rifiuto residuo.



Si tratta di una proposta senz'altro "migliorativa" rispetto al Piano d'Ambito, ma di dubbia fattibilità in tempi così ristretti. Il mancato raggiungimento di tale obiettivo comporterebbe un inevitabile aumento dei costi complessivi di gestione (minori ricavi dalla vendita dei materiali separati e maggiori costi di smaltimento del rifiuto residuo), e dunque della tariffa.

Caratteristiche qualitative delle raccolte differenziate

Anche qua desta qualche perplessità l'assunzione dell'appartenenza alla prima fascia di qualità Conai per tutti i materiali raccolti (pag. 189).

Si tratta di una proposta senz'altro "migliorativa" rispetto al Piano, ma le motivazioni su cui è basata (il semplice "controllo degli operatori") paiono deboli. La fascia di qualità di appartenenza va infatti verificata mediante specifiche analisi merceologiche, e non con semplici controlli visivi.

Non si può peraltro escludere che un forte aumento delle raccolte differenziate, associato ad una tariffazione puntuale del solo rifiuto residuo, comporti il rischio di conferimento errato di materiali non riciclabili nelle raccolte differenziate da parte dei cittadini, anche stimolati dalla leva economica (questo è particolarmente rilevante per materiali critici quali la plastica).

L'ottimizzazione degli impianti

Nel capitolo in oggetto (5.5) non risulta evidente quanto prospettato dal titolo (appunto l'ottimizzazione degli impianti), né si trova traccia di quanto affermato nel primo paragrafo ("Nelle successive descrizioni si suggeriscono alcuni impianti che gravitano nella zona").

In particolare la raccolta multimateriale (plastica e metalli) necessita di una separazione dei diversi materiali. Tale fase non pare prevista, né pertanto quotata nei costi, sebbene



risultati fondamentale anche alla luce dell'obiettivo di portare tutti i materiali in prima fascia Conai. Si osserva anche come non venga prevista alcuna generazione di scarti di separazione (cfr. i dati di pag. 173 a confronto con quelli di pag. 151).

Sempre nel medesimo capitolo, non risulta alcun cenno al vetro.

Frequenze di raccolta

Le frequenze di raccolta prospettate per i diversi Comuni e per le zone a diversa densità abitativa non sono sempre coerenti con gli standard del Piano d'Ambito

In particolare, nelle zone a bassa densità abitativa:

- non è previsto l'incremento a 3 raccolte settimanale per l'organico nei mesi estivi
- la raccolta del secco è ridotta a frequenza quindicinale

Risulta inoltre implementata la raccolta porta a porta anche del verde (non prevista dal Piano d'Ambito), peraltro con frequenze particolarmente elevate e non giustificate per questo tipo di materiale.

Altre osservazioni

I ricavi dalla vendita dei metalli sono riportati accorpato per un corrispettivo unico di 210 €/t (cfr. tab. 6.9, pag. 191), mentre è ben noto come acciaio e alluminio da raccolta differenziata presentino valorizzazioni molto differenti, e pari rispettivamente a 112 e 550 €/t per la prima fascia, ai sensi dell'accordo ANCI-Conai.

I mezzi di raccolta non possono essere dotati di certificazione ISO 9000/14000 (cfr. pag. 156), in quanto tali certificazioni riguardano le Aziende e non i veicoli.

Si rilevano alcune incongruenze numeriche tra i valori riportati a pag. 151 e a pag. 172. In particolare la produzione di rifiuto indifferenziato differisce di ben 3000 t/a circa.



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore



POLITECNICO
MILANO 1863

Conclusioni

Per tutte le osservazioni sopra riportate si ritiene necessario un approfondimento del progetto industriale in risposta alle criticità emerse, con la conseguente rivalutazione delle voci di costo e ricavo, e della tariffa che ne consegue.



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore



POLITECNICO
MILANO 1863

Le implicazioni economiche e tecniche del servizio di
Igiene Urbana affidato ad una società in house alla
luce della normativa vigente – Seconda Parte

Progetto di ricerca svolto per conto di:

**AGENZIA TERRITORIALE DELL'EMILIA-ROMAGNA
PER I SERVIZI IDRICI E RIFIUTI**



Febbraio 2017



INDICE

- *analisi economico finanziaria* *pagina 3*
- *analisi tecnico economica* *pagina 7*

Il gruppo di ricerca coinvolto nel progetto sono stati:

- *Prof. Paolo Sabbioni, Dott. Carlo Savazzi, Prof. Emanuele Vendramini per il Dipartimento Studi Economici e Sociali (DISES) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Sede di Piacenza che hanno curato la prima parte*
- *Prof. Mario Grosso per il Dipartimento Ingegneria Civile e Ambientale (DICA) del Politecnico di Milano che ha curato la seconda parte*



PARTE PRIMA

Analisi del piano economico patrimoniale e finanziario pluriennale
rivisto a seguito delle osservazioni del luglio 2016

I risultati emersi



DISCLAIMER

Nel giugno 2016, l'università Cattolica del Sacro Cuore (di seguito UNICATT) è stata incaricata dall'Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti (di seguito ATERSIR) per lo svolgimento della ricerca "Le implicazioni economiche e tecniche del servizio di Igiene Urbana affidato ad una società in house alla luce della normativa vigente"

Nel luglio 2016 UNICATT ha presentato a ATERSIR un documento nel quale metteva in evidenza i rilievi emersi dall'analisi della documentazione sull'ipotesi di affidamento a una società in house del servizio di Igiene Urbana.

Nel novembre 2016 UNICATT è stata incaricata da ATERSIR di svolgere un supplemento di ricerca che valutasse la nuova versione della documentazione sull'ipotesi di affidamento a una società in house del servizio di Igiene Urbana inviata in data 17 novembre u.s.

In tale contesto, il presente documento, preso atto della documentazione resa disponibile da parte di ATERSIR, fornisce un'analisi e verifica della sostenibilità economica finanziaria e patrimoniale del Piano Economico e Finanziario Pluriennale rivisto (di seguito PEI) allegato al progetto industriale per la gestione integrata dei rifiuti nei 13 comuni della provincia di Forlì-Cesena

Il presente documento è dunque basato su informazioni finanziarie e statistiche ricevute da parte di ATERSIR o pubblicamente disponibili alla data dell'analisi, sulle quali non è stata effettuata alcuna verifica né attività di auditing da parte di UNICATT; sulla loro correttezza ed esattezza UNICATT non assume pertanto alcuna responsabilità

In relazione a quanto precede, nessuna asserzione, implicita o esplicita, può essere fatta sull'accuratezza delle informazioni e dei dati ricevuti in buona fede e sulle elaborazioni conseguenti. UNICATT ed i suoi collaboratori, quindi, non possono essere considerati in alcun modo responsabili per qualsiasi conseguenza derivante, direttamente o indirettamente, dalla lettura, elaborazione e valutazione del presente memorandum o da qualsiasi evento che venisse da chiunque ad esso ricondotto

Il presente documento è strettamente riservato e ad uso esclusivo di ATERSIR



PREMESSA

Il PEI allegato al progetto industriale per la gestione integrata dei rifiuti nei 13 comuni della provincia di Forlì-Cesena contiene le previsioni economico-patrimoniali e finanziarie relative alla NEWCO che si farà carico della gestione del ciclo dei rifiuti a valle di un affidamento IN HOUSE.

Nel dettaglio, la NEWCO opererà su un vasto territorio della provincia di Forlì-Cesena, comprendente i comuni di:

- Bertinoro
- Castrocaro Terme e Terra del Sole
- Civitella di Romagna
- Dovaldola
- Forlì
- Forlimpopoli
- Galeata
- Meldola
- Modigliana
- Portico e San Benedetto
- Predappio
- Rocca San Casciano
- Tredozio

Il piano presentato ha un orizzonte temporale di 15 anni ai quali va aggiunto un ipotetico anno 0 quale anno di partenza dell'iniziativa.

Premesso che, come già indicato nel Disclaimer, il presente lavoro parte dalle informazioni rese ad oggi disponibili, assumendone la loro bontà e validità, le considerazioni che seguono hanno l'obiettivo di:

ricostruire il conto economico, stato patrimoniale e rendiconto finanziario per il periodo di piano e verificarne la correttezza formale rispetto alle assunzioni del PEI

verificare la sostenibilità economico finanziaria del PEI con particolare riferimento alla coerenza dei flussi di cassa prodotti e al loro utilizzo al servizio del debito



identificare eventuali area di criticità che mettano a rischio la sostenibilità economico finanziaria del PEI

I RISULTATI EMERSI DAL LAVORO DI ANALISI DEL PEI

La nuova versione del piano industriale – per la parte economico-finanziaria - recepisce in modo soddisfacente i rilievi fatti in merito alla versione del 26 febbraio u.s e contenuti nella relazione di UNICATT del luglio 2016; le assunzioni di base trovano oggi riscontro nella dinamica economico-patrimoniale così come non sono emersi, dall'analisi svolta, osservazioni sostanziali che pregiudichino la sostenibilità economico-finanziaria del progetto.

L'unico elemento che ci sentiamo di rilevare è il seguente:

il nuovo piano presenta frequentemente nel corso dei 15 anni un indebitamento consistente pur in presenza di un significativo saldo di cassa positivo. Alla luce di tale evidenza, sebbene sia comprensibile e giustificabile un approccio prudenziale volto a mantenere una consistente liquidità disponibile, si rileva comunque la possibilità di rimodulare i tempi di rimborso delle linee di credito a medio lungo termine, riducendo i costi per oneri finanziari.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto precedentemente dettagliato, il PEI allegato al Progetto Industriale, così come oggi disponibile, viene ritenuto sostenibile dal punto di vista economico-patrimoniale e finanziario.

.... omissis