

Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Economia Industriale

## **ANALISI DI SETTORE: IL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI**

RELATORE

Prof.ssa Ivana Paniccia

CANDIDATO

Gianmarco Vigliardi

Matr. 172401

ANNO ACCADEMICO 2013/2014

*Ai miei genitori,*

*a mio fratello,*

*a mia nonna,*

*ai miei amici,*

*a me..*

# **INDICE**

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>5</b>
--------------------------	----------

## **CAPITOLO 1 - IL SETTORE DEI RIFIUTI**

1.1 Cosa sono i rifiuti.....	8
1.2 Il ciclo integrato dei rifiuti.....	9
1.3 La normativa del settore nel corso degli anni.....	11
1.4 I numeri del settore.....	14
1.4.1 La produzione e la raccolta.....	14
1.4.2 La valorizzazione dei rifiuti.....	16
1.4.3 Le discariche.....	17
1.4.4 Gli inceneritori e la termovalorizzazione.....	18
1.4.5 Il riciclo e il recupero di materia.....	19
1.5 La struttura del mercato.....	20
1.5.1 La gestione dei rifiuti.....	22
1.5.2 Costi e ricavi della gestione.....	24
1.5.3 Il tasso di copertura.....	26
1.5.4 Gli investimenti nel settore.....	27
1.5.5 I fabbisogni.....	28
1.6 L' ecomafia.....	31

## **CAPITOLO 2 - RAPPORTO COTTARELLI**

2.1 Un programma di razionalizzazione delle partecipate.....	33
--	----

## **CAPITOLO 3 - AGCM**

3.1 Indagine conoscitiva.....	38
-------------------------------	----

<b>CONCLUSIONI</b> .....	41
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	42
<b>SITOGRAFIA</b> .....	43

## **INTRODUZIONE**

*Cos'è un settore?* Esiste una definizione di settore univoca per tutti gli operatori del mercato? La risposta è no. In realtà, un settore è semplicemente una porzione del sistema economico che nel corso della storia del pensiero economico non ha ancora una formalizzazione universalmente accettata del concetto. "Una definizione estremamente rigorosa dei confini di un settore industriale non esiste e non sarebbe realisticamente possibile. Ogni settore è un' entità soggettiva e non oggettiva"<sup>1</sup>.

Una prima definizione sull' argomento affermava che "*una singola impresa deve essere considerata operante in un settore industriale formato da tutte le imprese che adottano processi produttivi con caratteristiche simili*"<sup>2</sup>. Questa definizione del 1951 è stata poi superata da un altro approccio fornito dagli economisti industriali di età più moderna: si possono, a tal proposito, distinguere due "tipi" di economisti industriali, ovvero quelli *teorici* e quelli *empirici*.

I primi sostengono che un settore è formato da tutte quelle imprese che sono in concorrenza diretta o indiretta tra loro. La concorrenza diretta si ha quando due imprese condividono almeno un consumatore potenziale; nel seguente caso, invece, si ha concorrenza indiretta: se due imprese A e B sono concorrenti diretti, B e C sono altrettanto concorrenti diretti, allora A e C saranno concorrenti indiretti e tutti e tre (A, B, C) apparterranno a uno stesso settore.

Gli economisti empirici danno, invece, maggior importanza al concetto di *interdipendenza*, intendendosi con questa la rivalità o la reciproca capacità di sottrazione della domanda da parte degli operatori. Quali sono, quindi, quelle imprese da poter ritenere interdipendenti? Innanzitutto i potenziali entranti, quindi i potenziali concorrenti; ancora, i prodotti sostituti, il comportamento dei clienti e il comportamento dei fornitori. Sono tutti elementi che consentono di analizzare la concorrenza; si tratta di gruppi di interesse che gravitano attorno alle imprese del settore. Più in particolare, sarà il potere contrattuale di fornitori e/o clienti a condizionare la concorrenza all'interno del settore, così come sarà il comune soddisfacimento di uno stesso bisogno di un consumatore a identificare i prodotti sostituti. In definitiva, sono diversi i criteri con cui poter definire un settore: ad esempio, la birra deve essere considerata come facente parte del settore degli alcolici o delle bevande in generale, e quindi considerare come possibile sostituta anche la Coca-Cola? A questa

---

<sup>1</sup> L. Barbarito, (1998)

<sup>2</sup> P. W. S. Andrews, (1951)

domanda non esiste un'unica risposta; sarà singolare per ogni economista industriale e sarà quest'ultimo a definire quali debbano essere i caratteri e i criteri di identificazione di un settore.

*Il contesto di riferimento.* Con il passare del tempo, e soprattutto nel corso degli ultimi 50 anni, l'Italia, così come anche l'Europa, ha assistito a grandi evoluzioni del settore di igiene ambientale. Infatti, proseguendo con gli anni vi è stata sempre più la convinzione che questo settore non fosse da definire esclusivamente come problema ambientale, ma soprattutto come risorsa da sfruttare.

La situazione italiana, in realtà, è formata per lo più da teorie che da fatti: si è ancora distanti dalle mete prefissate e ci si discosta ancora molto dagli obiettivi europei definiti in merito all'igiene ambientale (ex. obiettivo "discarica zero"). L'efficienza del settore in Italia è ancora bassa; parlando di rifiuti, nel nostro Paese, significa rammentare immediatamente immagini di cumuli di immondizia siti per le strade di Napoli o pensare alla Terra dei Fuochi, senza andare a considerare che questo settore potrebbe davvero essere valorizzato, portando così risorse molto importanti all'interno del nostro territorio che renderebbero la nostra nazione più "competitiva" nell'immaginario europeo. Questa scarsa efficienza è dovuta anche al fattore tecnologico: gli impianti del nostro territorio sono insufficienti e distribuiti male sul territorio. Questa diversità territoriale (che sarà segnalata più volte nel corso del tema) comporta conseguentemente differenti capacità di investimento tra le varie Regioni; differenze che possono essere sottolineate anche sulle irregolarità di produzione e performance sul territorio. Guardando dall'alto il suolo italiano, e suddividendo l'area in più macrosuperfici, possiamo notare una forte disparità tra Nord e Sud: imprese con un basso ricorso alle discariche e con dotazioni impiantistiche migliori al Nord, contro imprese anche di piccolissime dimensioni, con basse capacità d'investimento e un eccessivo ricorso alle discariche al Sud.

Quantomeno, con il passare del tempo il ricorso allo smaltimento sta diminuendo in tutto il Paese mentre il recupero di materia e di energia sta aumentando; anche se, come già detto, i livelli da raggiungere sono ancora lontani. Un dato particolarmente importante, e che costituisce un vero e proprio cardine del nostro Paese, lo riscontriamo nel "riciclo" (l'Italia è al primo posto in classifica a livello europeo; argomento che sarà ripreso e trattato più nel dettaglio al paragrafo 1.4.5). D'altro canto, le aziende del settore hanno presentato, negli ultimi anni, un trend positivo del proprio reddito.

Le società inizialmente riscuotevano in modo periodico tariffe ben precise, introdotte dal decreto Edoardo Ronchi (di cui si parlerà più avanti), come la TIA (Tariffa di Igiene

Ambientale) o la TARSU (Tassa per lo smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani); a seguire è stata istituita la TARES (Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi) introdotta dal decreto legge 201/2011, conosciuto anche come "decreto salva Italia", con il compito di coprire finanziariamente i servizi di raccolta, di smaltimento, ecc. Dal 1 gennaio 2014, vige invece la TARI (Tassa sui Rifiuti), istituita con la legge n. 147/2013, destinato anch'esso al finanziamento dei servizi di gestione dei rifiuti.

Naturalmente sono previste, al fianco della suddetta tassa, anche altre imposizioni fiscali corrisposte dai produttori stessi e alcune fiscalità generali.

Altro problema rilevante riguarda gli investimenti. Gli investitori non trovano molto attrattivo il settore, per cui il raggiungimento di obiettivi come la raccolta differenziata o la riduzione del ricorso alle discariche risulta rallentato; a tutto ciò si aggiunge anche il fiscalismo dell' Italia sulla realizzazione di nuovi impianti: la burocrazia prevede in media 7-8 anni per la sola autorizzazione.

Altro importante problema che trova sfondo sul settore in analisi è quello della mafia e dell'illegalità: fattori che hanno trovato, nel settore dei rifiuti, probabili e costanti fonti di guadagno.

Verranno infine presentati due dei più recenti interventi sul settore in analisi: uno teso a ottenere risparmi finanziari tagliando il numero di società partecipate dal territorio; l' altro, diretto dall' AGCM, che mira a tutelare la concorrenza invogliando le gestioni dei servizi ambientali verso approcci differenti.

## **CAPITOLO PRIMO - IL SETTORE DEI RIFIUTI**

### **1.1 Cosa sono i rifiuti**

Ogni giorno, a casa, per strada e in qualsiasi altro luogo noi produciamo rifiuti: scartando una caramella, lasciando gli avanzi nel piatto, e così via. Tutto ciò di cui ci disfiamo diventa rifiuto. Ma cosa si indica con il termine *rifiuto*? Il termine di solito si riferisce a materiali prodotti dall'attività umana e, poichè si tratta di qualcosa di cui ci si vuole disfare, solitamente gli viene associata un'accezione negativa. Non godendo di buona reputazione, i rifiuti sono visti, in linea generale, come fonte di problemi per cui risulterebbe logico definire un collegamento tra rifiuto e problema sociale/ambientale (e anche sanitario, che al giorno d'oggi cresce sempre più).

In natura la situazione è differente: ciò che viene scartato da un organismo diventa risorsa e quindi possibilità di nutrimento per un altro organismo; non ci sono sprechi, tutto si trasforma. Inizialmente anche nelle società civili la situazione era simile e risultava ovvia e l'attenzione dell'uomo agli sprechi. Con l'avvento della Rivoluzione Industriale, la varietà di beni disponibili è aumentata; l'utilità marginale di ogni singolo bene è cambiata cosicché ogni prodotto avesse per l'uomo un valore minore (e con la conseguenza che i beni venivano utilizzati di meno), i consumi aumentavano e i rifiuti crescevano.

Ai sensi della normativa europea (recepita in Italia con il d.lgs. 22/1997, noto come "Decreto Ronchi", e confermata nel Testo unico dell'Ambiente nel 2006), il rifiuto è *"qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi"*.

Non c'è dubbio che il termine sia associabile ad un problema che agisce non solo a livello locale, ma anche a livello globale, andando in tal modo a interessare più Autorità, dal più piccolo consiglio comunale al più grande organismo internazionale.

Con il passare del tempo, la concezione del rifiuto in quanto tale ha subito diverse modifiche, soprattutto a livello economico; molti economisti hanno infatti rilevato nei rifiuti stessi una risorsa da sfruttare, tralasciando in parte l'accezione negativa di "problema ambientale" che da sempre li caratterizzava. Oggi, infatti, la prospettiva è cambiata: bisogna sfruttare i vantaggi che essi possono offrire.



## **1.2 Il ciclo integrato dei rifiuti**

Il decreto Ronchi classifica i rifiuti sulla base di due variabili principali: origine e pericolosità<sup>3</sup>. Sono state così definite quattro tipologie di rifiuti:

- Rifiuti urbani (non pericolosi): sono ad esempio quelli provenienti da rifiuti domestici, dai luoghi pubblici (parchi, giardini, strade, ecc..) e giacenti per terra, e così via;
- Rifiuti urbani (pericolosi): si tratta di rifiuti che pur essendo classificabili come domestici contengono sostanze tossiche o inquinanti (ex. medicinali scaduti) e quindi rifiuti che devono essere smaltiti in appositi impianti;
- Rifiuti speciali (non pericolosi): il riferimento è su quei rifiuti provenienti da lavorazioni industriali, artigianali, commerciali o anche macchinari obsoleti, veicoli a motore fuori uso e simili;
- Rifiuti speciali (pericolosi): generati da quelle attività produttive che presentano un grado di rischio maggiore e operano con un' elevata percentuale di sostanze inquinanti per cui sono previste relative e apposite modalità di smaltimento.

Inoltre, per agevolare il processo di gestione, i rifiuti urbani vengono suddivisi in sei categorie differenziabili in base alla merce: *riciclabili* (carta, plastica, vetro, ecc), *compostabili* (avanzi, scarti di cucina, ecc..), *ingombranti* (divani, mobili vecchi, ecc..), *durevoli* (frigoriferi, televisori, ecc..), *pericolosi* (che, come detto prima, sono quelli contenenti, per esempio, sostanze tossiche, batterie, pile, ecc..) e *residuo* (tutto ciò che non è compreso nelle precedenti categorie).

I rifiuti urbani sono gestiti secondo il principio di autosufficienza (da cui discende il divieto di smaltire rifiuti presenti in Regioni diverse ad quella di appartenenza) e di integrazione del ciclo (indicando con tale principio la presenza di una rete integrata di impianti in linea anche con il principio di prossimità territoriale); i rifiuti speciali sono invece gestiti senza vincoli territoriali.

Avendo definito le possibili categorie di rifiuti possiamo allora introdurre il ciclo integrato dei rifiuti. Esso può essere distinto in tre fasi: *raccolta*, *trattamento e recupero* e *smaltimento*.

---

<sup>3</sup> è il Decreto stesso a elencare le caratteristiche che classificano un rifiuto come pericoloso; sono appunto annotate tutte quelle sostanze che, se associabili al rifiuto, ne determinerebbero la sua pericolosità.



La raccolta può essere di due tipi: *indifferenziata*, che non distingue i rifiuti, e *differenziata*, che raccoglie i rifiuti in base a categorie omogenee di prodotti. Questa fase è caratterizzata fondamentalmente da un regime monopolistico (con il fine, ad esempio, di evitare una duplicazione dei costi fissi) e dalla sua natura *labour intensive*, quindi con un livello di capitale piuttosto basso e poche barriere all'entrata (anche se la crescente complessità tecnologica degli impianti sta accrescendo la presenza del fattore capitale in ogni comparto del settore).

La seconda fase consiste nel recupero e nella valorizzazione dei rifiuti. Si opta quindi per due diverse strade: il loro riciclaggio o il loro smaltimento finale. Se la raccolta può essere di due tipi, come detto prima, allora anche il trattamento sarà differente a seconda che il riferimento sia verso il primo tipo di raccolta o il secondo. Il trattamento dei rifiuti derivanti dalla raccolta differenziata prevede due obiettivi differenti: il riciclaggio della frazione secca e il compostaggio della parte umida (tecnica biologica volta alla produzione di compost attraverso la decomposizione biologica), destinando il tutto al mercato per un potenziale e futuro reimpiego nei processi produttivi. Il trattamento dei rifiuti indifferenziati può svolgersi con la c.d. "*tecnica a freddo*" che avviene in appositi impianti di *trattamento meccanico-biologico*, in cui si produce Combustibile Derivato da Rifiuti (CDR) (derivante dalla parte secca dell' indifferenziata e utilizzabile per l' alimentazione degli impianti industriali), Frazione Organica Stabilizzata (FOS)(derivante, invece, dalla frazione umida e utilizzato soprattutto come strato di copertura dei rifiuti) e altri compost di bassa qualità; o ancora, con la c.d. "*tecnica a caldo*" che avviene in altri impianti definiti di *termotrattamento* e che si qualificano come inceneritori che mirano al recupero energetico attraverso la combustione o la gassificazione.

La terza fase, come già detto, è quella dello smaltimento. Naturalmente non tutti i rifiuti verranno smaltiti. Si potrebbe affermare che, ad esempio, gli scarti della fase di termotrattamento e la FOS saranno destinati allo *smaltimento*, mentre il CDR, più l'energia ottenibile dagli impianti di termotrattamento, più tutto ciò che è ottenibile grazie alla

raccolta differenziata va a finire sul *mercato*.

I metodi utilizzabili nella fase di smaltimento sono diversi. Lo smaltimento di rifiuti in *discarica* risulta la pratica più comune in tutti i paesi, anche se la meno desiderabile; basti pensare che, nell'ultimo decennio, sono stati "bruciati" in ricchezza ca. 10 miliardi di euro. E' inoltre necessario che una discarica sia correttamente progettata affinché possa essere un metodo igienico e relativamente poco costoso di smaltimento dei materiali, a differenza di quelle mal gestite e con non pochi difetti che creano una serie di impatti ambientali negativi (ad esempio, la generazione di percolato e soprattutto di gas, composto sostanzialmente da metano e biossido di carbonio, prodotto dalla digestione anaerobica<sup>4</sup> dei rifiuti organici con probabili sintomi negativi ripercuotibili sulla vegetazione). Molte di queste, infatti, dispongono di appositi sistemi di estrazione del gas per evitare seri danni alla società.

Oltre alle suddette, molto presenti sul nostro territorio sono gli *inceneritori*; l'incenerimento è un possibile metodo di eliminazione dei rifiuti in cui soprattutto i rifiuti organici solidi vengono sottoposti a combustione in modo da convertirli in residui e prodotti gassosi; sono molto utilizzati anche per la termovalorizzazione, quindi per il recupero di energia. In definitiva, convertono materiali di scarto in calore, gas, vapore e cenere ed è un metodo pratico di smaltimento di rifiuti pericolosi. E' comunque ritenuto rischioso proprio a causa delle continue emissioni di gas inquinanti derivanti dalla combustione.

### ***1.3 La normativa del settore nel corso degli anni***

Fino agli anni 70', la raccolta indifferenziata era l'unico metodo utilizzato per la gestione dei rifiuti, e le discariche e gli inceneritori erano i principali impianti utilizzati per la loro eliminazione. Verso gli anni 90' la situazione iniziò a cambiare soprattutto in Italia dove maturò l'idea del possibile riciclo dei rifiuti a fini produttivi e si cominciò a procedere con la raccolta "differenziata".

In Italia, un provvedimento di largo rilievo fu il Decreto Legislativo n. 22 del 1997 che fissò una vera definizione di rifiuto e introdusse una filosofia di gestione innovativa e orientata per lo più al raggiungimento di un obiettivo generale: bisognava ridurre il ricorso alle

---

<sup>4</sup> la digestione anaerobica consiste nella degradazione di sostanze organiche grazie a microrganismi che vivono in condizioni di anaerobiosi, e cioè non necessitano di ossigeno per completare il proprio metabolismo.

discariche e allo smaltimento finale e ridurre soprattutto la quantità stessa di rifiuti (cercando di utilizzare una cosa anche più volte, come in passato), ricorrendo anche a campagne di sensibilizzazione dei cittadini (difficilmente ottenibili).

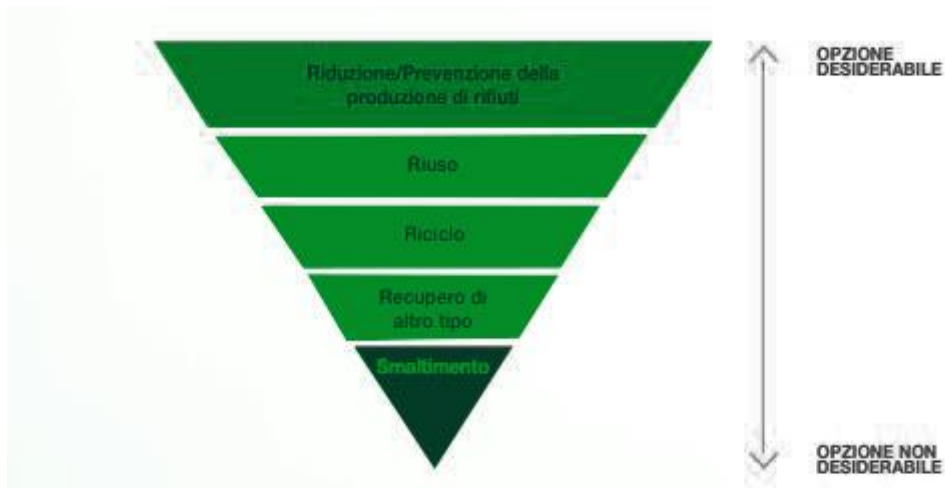
Il decreto legislativo 22/1997 fu poi abrogato dal D. Lgs. n. 152 del 2006 (noto anche come "Testo Unico Ambientale"). L' art. 179 del decreto fissò gli obiettivi prioritari della gestione del servizio che doveva essere orientata prevalentemente alla prevenzione e alla riduzione di rifiuti. L' articolo successivo indicò le possibili iniziative per il raggiungimento dei suddetti obiettivi: ad esempio, clausole di gare d' appalto che avrebbero dovuto incentivare le competenze in materia di prevenzione della produzione; o ancora, la promozione di strumenti economici associata ad un processo di sensibilizzazione e informazione dei cittadini con lo scopo di comprendere l' impatto di uno specifico prodotto sull' ambiente; e così via.

In definitiva, il decreto andò a definire una priorità di azioni<sup>5</sup> da seguire nella logica di gestione dei rifiuti e indicò quali erano i requisiti fondamentali da possedere per una qualsiasi attività di gestione dei rifiuti, stabilendo anche alcuni limiti operativi da considerare nello svolgimento delle varie attività (come, per esempio, la salvaguardia delle risorse naturali e l'accurata attenzione verso il trattamento dei rifiuti pericolosi). Oltre al Testo Unico, si dovevano considerare anche altre normative come quelle comunitarie, nazionali o regionali.

A tal proposito, una data storica è quella del 31 dicembre 2010, quando l' Italia ratificò la Direttiva Europea 2008/98/CE sui rifiuti. Questa direttiva, che disciplina il tema dei rifiuti all'interno dell' UE, considera come fine principale da raggiungere la protezione dell'ambiente e la salute umana. Tale obiettivo può essere raggiunto prevenendo gli effetti negativi dei rifiuti e controllandone attentamente la produzione. Si può così identificare uno schema base cui gli Stati membri dovrebbero attenersi e rispettare per raggiungere gli scopi comunitari: prevenire il rifiuto, evitando di produrlo, e se ciò non fosse possibile allora bisogna prepararsi al suo riutilizzo, quindi procedere con il riciclo o altre forme di recupero, fino a raggiungere l'operazione meno desiderabile, ovvero lo smaltimento.

---

<sup>5</sup> art. 179 del Testo Unico Ambientale.



Come si evince, molto importante risulta essere il tema della prevenzione dei rifiuti: la suddetta consisterebbe in uno stimolo morale volto a disincentivare ed eventualmente sanzionare tutti quei prodotti con un breve ciclo di vita e con un'unica possibilità di utilizzo. Naturalmente ogni Stato membro può poi integrare il proprio sistema normativo al fine di rafforzare la prescrizione definita dall' UE; l'importante è sempre rispettare quello che risulta essere l'obiettivo principale, ovvero proteggere l'ambiente e la salute umana. E' quindi così spiegata la necessità di suddividere per tipologia i rifiuti per poter garantire un trattamento diverso a seconda che si tratti di rifiuti pericolosi o non; lo scopo è quello di prestare un' accortezza maggiore nella gestione stessa del rifiuto (un conto è gestire un rifiuto urbano, un altro è gestire un rifiuto speciale) e nel suo trattamento per il recupero delle risorse (infatti alcuni impianti sono adatti solamente per alcune tipologie specifiche di rifiuti).

In conclusione, sono diversi gli *obiettivi* prioritari degli operatori del settore; la normativa vigente li riassume così:

1. la *raccolta differenziata*;
2. la *riduzione* dei rifiuti al livello di produzione dei beni di consumo;
3. il *riciclo*, quindi la tecnica attraverso la quale una determinata materia viene inserita nella stessa industria di provenienza;
4. il *riutilizzo*, quindi la tecnica attraverso la quale una determinata materia viene inserita in un altro tipo di industria;
4. il *reimpiego*, quindi l' impiego di un oggetto già precedentemente utilizzato.

A questi appena citati, può poi essere aggiunto un altro obiettivo molto segnalato dalle Autorità negli ultimi anni: minimizzare il ricorso alla discarica (c.d. "*obiettivo discarica*").

zero").

La gestione del *ciclo integrato dei rifiuti* richiede grandi capacità amministrative ed una forte flessibilità ad eventuali esternalità negative, con il fine di "*creare un sistema integrato di riciclo e di recupero riducendo così il flusso dei rifiuti avviati allo smaltimento*". Il successo di questa sinergia dipende dalla partecipazione di tutti e dalla volontà sociale di condividere nuove idee e nuovi progetti. La comunicazione assume così un ruolo fondamentale nel settore in analisi.

## **1.4 I numeri del settore**

In Italia vengono prodotti circa 170 milioni di tonnellate di rifiuti (ISPRA 2012 e ISPRA 2013), quindi una media di 3 tonnellate di rifiuti pro capite all'anno. Il 35% di questi rifiuti proviene da attività di costruzione/demolizione, il 25% da rifiuti speciali non pericolosi e il 6% da rifiuti speciali pericolosi, il 19% da rifiuti urbani e il restante dal trattamento dei rifiuti. Nonostante la stima indichi una percentuale piuttosto bassa dei rifiuti urbani, questi ultimi meritano forse l'attenzione maggiore a causa proprio della difficoltà di raccolta e di gestione del recupero. Nel nostro Paese circa il 50% dei rifiuti urbani prodotti finisce in discarica, a fronte di percentuali anche più basse del 5% in alcuni paesi del Nord Europa, come la Svezia (è logico, poi, che queste percentuali così basse saranno anche accompagnate probabilmente da percentuali più alte riguardo l'utilizzo di inceneritori per la termovalorizzazione e il recupero di risorse); l'elevato ricorso in discarica crea di conseguenza bassi percentuali di recupero che sono da attribuire sia a una scarsa efficienza di gestione del ciclo dei rifiuti sia a una forte insufficienza di impianti sul territorio (insufficienza derivante non tanto dal *numero* di impianti, quanto piuttosto dalla loro *average treatment capability*).

### **1.4.1 La produzione e la raccolta in Italia**

Recenti analisi mostrano come la produzione di rifiuti possa cambiare a seconda della Regione studiata. Le Regioni del Centro-Nord presentano, in media, una percentuale di produzione di rifiuti maggiore rispetto alle Regioni del Mezzogiorno; un dato, però, che potrebbe far confondere. E' stato infatti dimostrato che, depurando dalle Regioni del Centro-Nord fattori come il turismo o le differenze di reddito, le Regioni a produrre più rifiuti sono quelle del Mezzogiorno.

Spostando l'attenzione sui rifiuti urbani e andando ad analizzare la *raccolta differenziata*, possiamo riscontrare anche in questo caso una netta differenza fra Sud e Nord.

Premettendo che la raccolta differenziata è ancora oggi un elemento poco presente nelle realtà sociali del Paese (in media circa il 40% del totale viene differenziato; la sezione organica risulta la frazione maggiormente differenziata, seguita poi da carta, vetro, metalli e così via), la situazione italiana offre condizioni differenti a livello territoriale: le Regioni settentrionali raccolgono in maniera differenziata circa il 48% (in media) del totale, contro il 20% delle Regioni centro-meridionali (ad esclusione di Sardegna e Campania la cui raccolta differenziata è, rispettivamente, del 49,7% del totale e del 41,5%). Un dato che lascia immaginare anche come il quadro regolatorio italiano sia piuttosto frammentato al punto da concretizzare realtà decisamente opposte sul territorio: l'Italia è un Paese a due velocità. Alcuni dei dati più recenti fanno risaltare questa disparità: la figura sottostante si riferisce al quadriennio 2006 - 2010 e mostra le percentuali di raccolta differenziata tra le varie Regioni.

Regione	2006	2007	2008	2009	2010	Variazione della percentuale di RD 2009-2010
	(% )					
Piemonte	40,8	44,8	48,4	49,8	50,7	0,9
Valle d'Aosta	31,3	36,1	38,6	39,1	40,1	1,0
Lombardia	43,6	44,5	46,2	47,8	48,5	0,7
Trentino Alto Adige	49,1	53,4	56,8	57,8	57,9	0,1
Veneto	48,7	51,4	52,9	57,5	58,7	1,2
Friuli Venezia Giulia	33,3	37,7	42,6	49,9	49,3	-0,6
Liguria	16,7	19,0	21,8	24,4	25,6	1,2
Emilia Romagna	33,4	37,0	42,7	45,6	47,7	2,1
<b>Nord</b>	<b>39,9</b>	<b>42,4</b>	<b>45,5</b>	<b>48,0</b>	<b>49,1</b>	<b>1,1</b>
Toscana	30,9	31,3	33,6	35,2	36,6	1,4
Umbria	24,5	25,0	28,9	30,4	31,9	1,5
Marche	19,5	21,0	26,3	29,7	39,2	9,5
Lazio	11,1	12,1	12,9	15,1	16,5	1,4
<b>Centro</b>	<b>20,0</b>	<b>20,8</b>	<b>22,9</b>	<b>24,9</b>	<b>27,1</b>	<b>2,2</b>
Abruzzo	16,9	18,6	21,9	24,0	28,1	4,1
Molise	5,0	4,9	6,5	10,3	12,8	2,5
Campania	11,3	13,5	19,0	29,3	32,7	3,4
Puglia	8,8	8,9	10,6	14,0	14,6	0,6
Basilicata	7,8	8,1	9,1	11,3	13,3	2,0
Calabria	8,0	9,1	12,7	12,4	12,4	0,0
Sicilia	6,6	6,2	6,7	7,3	9,4	2,1
Sardegna	19,8	27,8	34,7	42,5	44,9	2,4
<b>Sud</b>	<b>10,2</b>	<b>11,6</b>	<b>14,7</b>	<b>19,1</b>	<b>21,2</b>	<b>2,1</b>
<b>Italia</b>	<b>25,8</b>	<b>27,5</b>	<b>30,6</b>	<b>33,6</b>	<b>35,3</b>	<b>1,7</b>

Fonte: ISPRA

### **1.4.2 La valorizzazione dei rifiuti**

L'Italia è una delle nazioni europee caratterizzati da un forte deficit relativamente alle percentuali di recupero e valorizzazione dei rifiuti prodotti, essendo infatti "specializzata" da uno sproporzionato ricorso alla discarica.

Il discorso, però, è diverso a seconda che si tratti di rifiuti urbani o speciali. Nel primo caso, e con riferimento a sondaggi effettuati nell'ultimo lustro, i rifiuti smaltiti in discarica sono pari circa al 42% dei casi; nel secondo caso, il ricorso alla discarica è decisamente più basso, raggiungendo percentuali pari a circa l'8% (i rifiuti speciali vengono utilizzati molto per il recupero di materia (57,5%)). Sono quindi note e confermate le difficoltà di gestione caratterizzanti i rifiuti urbani (nonostante la lieve incidenza degli stessi sul totale dei rifiuti: il 19%, come detto ad inizio paragrafo). Nonostante ciò, di seguito verranno mostrate due delle tecniche principali (e più ricorrenti in Italia) di recupero e valorizzazione del rifiuto.

#### *Il compostaggio*

Di compostaggio già se ne è parlato nella fase di "trattamento" relativa al ciclo integrato dei rifiuti, qualificando tale metodo nel tema di recupero di materia dai rifiuti. Formalmente, il *compost* è la materia organica che è stata scomposta e poi riciclata come fertilizzante o per il miglioramento del suolo. Al livello più elementare, il processo di compostaggio richiede semplicemente di ammucchiare materia organica bagnata (nota anche sotto il nome di "rifiuti verdi", cioè foglie, rifiuti alimentari, ecc.) in attesa di trasformarla in *humus* dopo un periodo di settimane o mesi. L'*humus* è un componente chimico del terreno, ottenibile appunto dalla rielaborazione della sostanza organica, utile soprattutto per riportare la terra agricola alle sue originali capacità produttive, essendo oggi giorno impoverita sempre più da concimi chimici. In un'ottica più complessa, tale processo richiede monitorati input di acqua, aria, carbonio e altri materiali ricchi di azoto per favorire la decomposizione; il processo prevede di frantumare la materia vegetale, aggiungendo acqua e garantendo un'adeguata aerazione mescolando regolarmente il composto.

Con l'avvento della raccolta differenziata, la quantità di materiali organici su cui operare è aumentata e di conseguenza anche il compostaggio si è sempre più espanso negli anni. Nel 2011, negli impianti di compostaggio (presenti nel nostro Paese per un totale di circa 252), sono stati trattati più di 4 milioni di tonnellate di rifiuti organici. Anche in questo caso è possibile rilevare la differenza territoriale più volte descritta prima, anche se di minor



impatto rispetto alle precedenti: basti pensare che negli impianti lombardi sono stati trattati una quantità di rifiuti superiore a quelli ipoteticamente autorizzati (113,6%), a fronte di un riscatto 20% degli impianti abruzzesi; ma è altrettanto vero che anche in alcune Regioni del Nord, come la Valle D'Aosta, l'utilizzo delle suddette infrastrutture risulta piuttosto scarso.

### *Il trattamento meccanico-biologico*

E' un impianto di trattamento dei rifiuti che associa processi meccanici a processi biologici (come il compostaggio); per quanto il termine tecnico possa lasciar confusi, nel trattamento la fase biologica precede quella meccanica. Tali infrastrutture sono ideate per trattare rifiuti domestici, commerciali e industriali.

Operando esclusivamente sulla raccolta indifferenziata, questi particolari impianti sono formati da specifici macchinari che dissociano la parte umida (individuando quindi l'insieme di sostanze organiche da bioessicare<sup>6</sup>) dalla parte secca (carta, vetro, metalli, ecc.) che può poi essere riciclata oppure usata per fabbricare CDR.

L'analisi del 2011 (la stessa con la quale sono stati forniti i dati relativi al compostaggio) identifica 122 impianti di trattamento meccanico biologico per un totale di 9,2 milioni di tonnellate di rifiuti trattati. La percentuale di utilizzo degli impianti (che si aggira in media attorno al 66%) è diversa, anche in questo caso, a seconda della Regione considerata. Come già scritto, essendo il TMB una tipologia di trattamento di rifiuti indifferenziati non stupisce che le più alte percentuali di utilizzo di tali impianti sono rintracciabili nel Meridione. Comunque, la presenza di macchinari complessi e la difficoltà di gestione delle infrastrutture stesse hanno fatto sì che in Italia non si siano rilevate ancora adeguate capacità di sfruttamento degli impianti di TMB (non è un caso, quindi, che il 60% circa dei rifiuti trattati con il suddetto trattamento finisce in discarica, contro il 7% indirizzato al recupero di energia).

#### **1.4.3 Le discariche**

Ciò che non viene recuperato verrà distrutto, quindi finirà in discarica. La percentuale di ricorso alle discariche nel nostro Paese, come spesso segnalato, è ancora elevata e

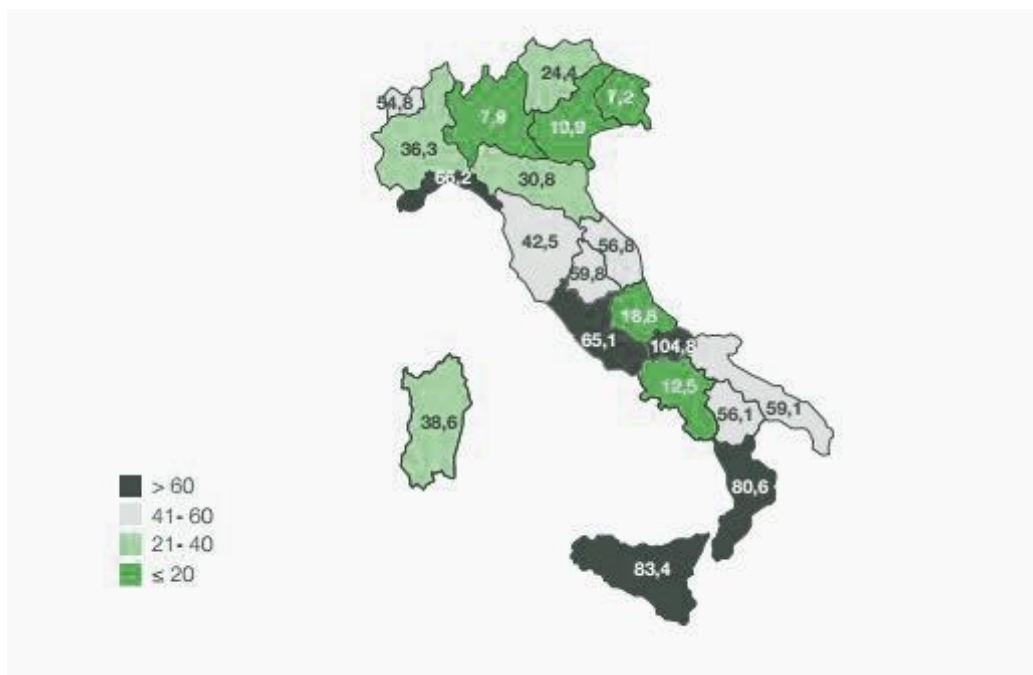
---

<sup>6</sup> la bioessiccazione è "un trattamento di digestione aerobica che avviene secondo le modalità del flusso unico", dove i rifiuti urbani vengono scomposti e rielaborati senza alcuna operazione meccanica di pretrattamento. ([www.novambiente.it](http://www.novambiente.it))

raggiunge addirittura il 60% del *totale* raccolto. Con riferimento agli ultimi dati a disposizione, in Italia si trovano 186 discariche destinate ai rifiuti urbani e 439 discariche destinate a rifiuti speciali.

Oltre che ritenerla un' "ultima spiaggia", la scelta del ricorso alle discariche rischia di essere una meta non più conseguibile a causa sia della presenza di precisi vincoli normativi<sup>7</sup>, sia a causa della saturazione delle discariche stesse, sia a causa dell'impossibilità di crearne di nuove per motivi di "esaurimento del territorio".

Di seguito verrà riportata una mappa indicante la percentuale di rifiuti smaltita in discarica in Italia<sup>8</sup>:



#### **1.4.4 Gli inceneritori e la termovalorizzazione**

Di inceneritori ne abbiamo già parlato nel ciclo integrato dei rifiuti. In linea quindi con quanto già affermato, l' incenerimento è quel processo di trattamento dei rifiuti che prevede la combustione di sostanza organiche e altri rifiuti solidi; l'inceneritore converte i

<sup>7</sup> era il 2007, quando la Corte di Giustizia Europea avvisò l'Italia su alcune lacune strutturali delle discariche; nello specifico alcune di queste risultano tuttora non concordi alla direttiva 2008/98. Dicembre 2014: la Corte di Giustizia condanna l'Italia a una multa di 40 mln di euro più una multa di 42,8 mln ogni sei mesi finchè l'Italia non provvederà a correggere le inadempienze evidenziate per farle rientrare nei vincoli richiesti dalla Corte.

<sup>8</sup> ISPRA 2013.

rifiuti in ceneri, fumi e calore. In alcuni casi, il calore generato mediante incenerimento può essere utilizzato per generare energia elettrica. L'incenerimento con recupero di energia (*termovalorizzazione*) è uno dei diversi tipi di tecnologia *waste-to-energy*.

Come già detto, in molti Paesi, l'incenerimento è considerato preoccupante in vista dei forti impatti ambientali che provoca a causa di inadeguati livelli di pulizia del gas e controllo dei processi di combustione e dei forti rischi che molti impianti procurano ai lavoratori stessi. Esso è ritenuto comunque un ottimo metodo di smaltimento di quei rifiuti pericolosi contenenti sostanze tossiche (che grazie alla combustione ad alta temperatura vengono distrutte).

In Italia, fino a pochi anni fa, era possibile contare 103 inceneritori (56 per i RS, 15 per i RU, 32 per entrambi) per una capacità di trattamento totale pari a 7,1 milioni di tonnellate l'anno. Nel nostro Paese, più del 50% di tali impianti si trova nel Settentrione; quasi il 95% del totale possiede i mezzi necessari per il recupero di energia (dato che indica il crescente miglioramento degli impianti, considerando una percentuale del 35% circa nel periodo 1994-1995).

#### **1.4.5 Il riciclo e il recupero di materia**

Il riciclo è un processo che tende a ottenere nuovi prodotti da materiali di scarto, o per evitarne lo spreco o per ridurre l'inquinamento atmosferico (da incenerimento) o dell'acqua (dalle discariche).

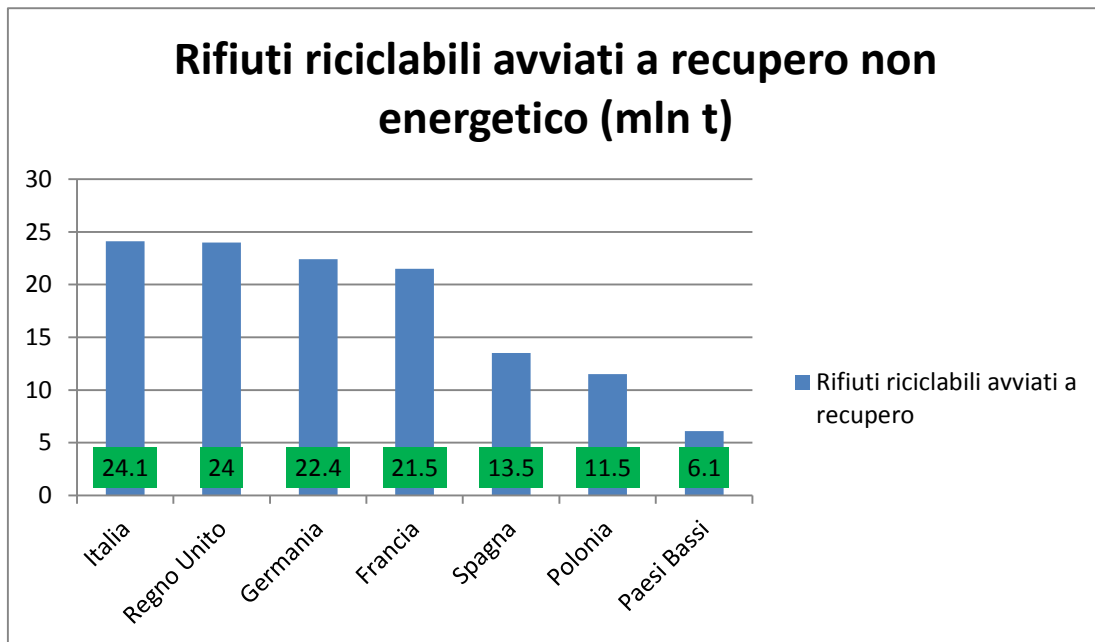
Mentre il recupero di energia è un tema che nel nostro Paese non trova piena regolarità ed efficienza, al contrario il recupero di materia va a costituire la tipologia di trattamento maggiormente utilizzata e più fruttifera (più di tutto per i rifiuti speciali).

L'ultimo dato completo a nostra disposizione, e risalente al 2010, ha evidenziato un volume dei rifiuti orientati al riciclo pari a 92,7 milioni di tonnellate.

Il nostro Paese, di suo, si caratterizza per una scarsa reperibilità di materie prime e soprattutto di metalli. Quest'impossibilità di approvvigionamento autarchica può essere vista come una stretta necessità di importare materie prime dall'estero per i propri processi industriali. Infatti, il fatturato stesso delle imprese operanti nel settore dipende molto dal prezzo delle materie prime. Il nostro sistema è quindi caratterizzato da un forte riciclo di rifiuti sia pre-consumo (come gli scarti industriali) sia post-consumo (derivanti dalla raccolta differenziata, ad esempio gli imballaggi).

Questo fattore è una componente essenziale per la nostra economia e per la gestione dei rifiuti in generale; è un elemento importante sia per le imprese che per il valore della

produzione stessa. Tale realtà ha fatto sì che l'Italia si presenti al primo posto, a livello europeo, per la quantità di rifiuti riciclati:



Non riscontrando evidenti vincoli strutturali a possibilità espansionistiche della capacità di riciclo, un Paese come l'Italia deve puntare, quindi, non solo sui volumi di raccolta ma soprattutto sul *tasso di riciclo dei materiali* per garantire maggiore autonomia di mercato.

### **1.5 La struttura del mercato**

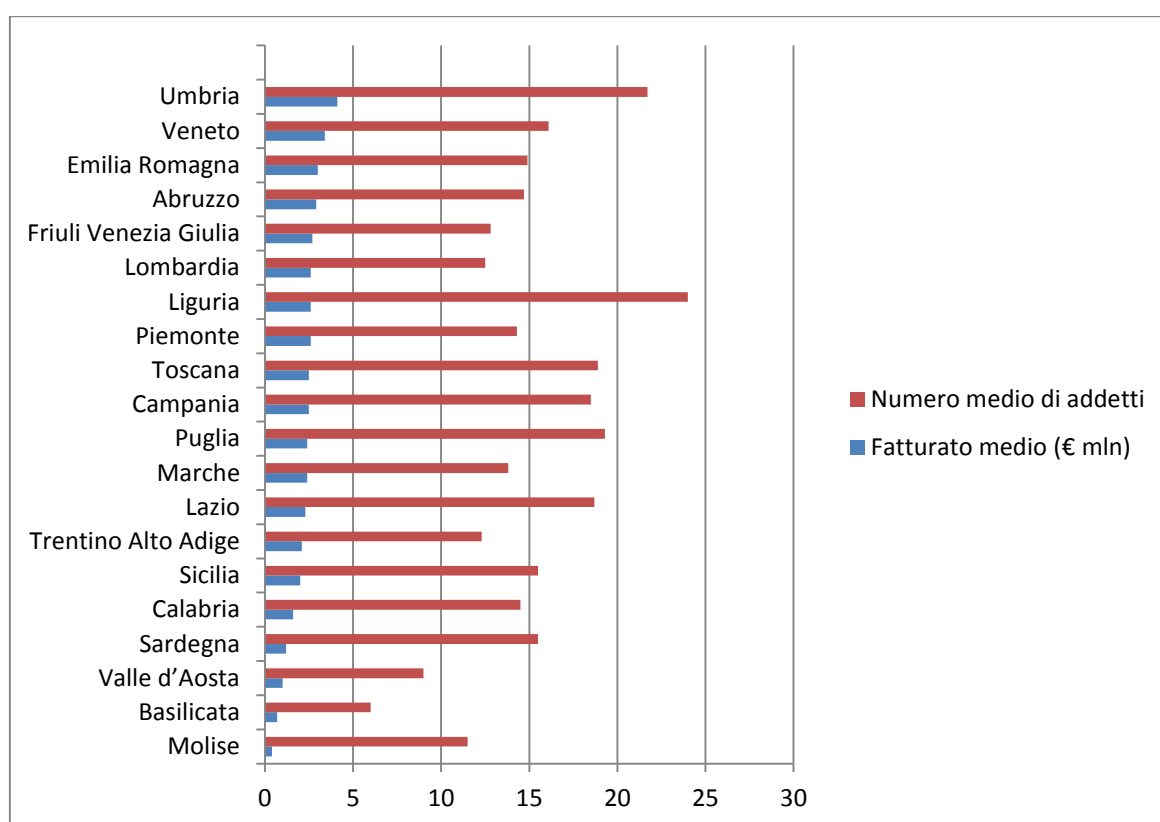
Nel settore italiano dei rifiuti (contando anche tutte le diverse aziende che operano in più attività come quella di raccolta, di trattamento e recupero, di smaltimento, di risanamento e altri servizi di gestione), ai sensi dell'ultima classificazione Ateco 2007, sono rinvenibili circa 6.500 imprese. Con un fatturato medio pari a circa 3,5 milioni di euro, le imprese che compongono il settore risultano per la maggiore di medio-bassa dimensione. In sostanza, possono essere individuate 4 categorie di imprese:

- fatturato annuo > 50 mln di euro (di grandi dimensioni);
- 10 mln di euro < fatturato annuo < 50 mln di euro (di medie dimensioni);
- 2 mln di euro < fatturato annuo < 10 mln di euro (di piccole dimensioni);
- fatturato annuo < 2 mln di euro (di piccolissime dimensioni).

La media del settore risulta bassa poichè la presenza di imprese di piccolissime dimensioni è elevatissima, contro la presenza molto ridotta di imprese di grandi dimensioni. Si tratta,

inoltre, di un settore piuttosto multiforme<sup>9</sup> e al suo interno vi sono imprese che operano sia lungo tutta la filiera del ciclo integrato sia in alcune delle sue fasi o addirittura in una sola fase di esso. Possiamo trovare quindi aziende che si attivano nella sola fase di compostaggio o solo in quella di riciclo e aziende che lavorano su entrambe le fasi; e così via. Questa varietà strutturale fa sì che le aziende divergano tra di loro a causa della presenza di diverse variabili quali la redditività, la dimensione, i costi, il personale, ecc.

Anche in questo caso la situazione in Italia è piuttosto differente a seconda della Regione considerata. Di seguito verrà riportato un grafico segnalante la dimensione media delle imprese italiane operanti nel settore dei rifiuti in termini di fatturato medio e numero di addetti (fonte ISTAT 2013):



Questi dati forniscono un' idea del momento di difficoltà e deficitario del comparto dei rifiuti in Italia; infatti, andando a paragonarli con quelli di altri Paesi europei, si può notare come le differenze non sono poche e nemmeno lievi. Il confronto con le altre nazioni evidenzia il "*nanismo*" delle imprese italiane; mentre un' impresa italiana amministra in media 8.000 tonnellate di rifiuti/anno, in Germania vengono gestite in media più di 60.000

<sup>9</sup> nel settore di igiene ambientale possono operare società anche con interessi verso altri mercati (c.d. società "multiutility").

unità. Restando sul confronto tra Germania e Italia, può essere proposta un' ulteriore differenza che va a rafforzare il gap sopra descritto: nel territorio tedesco, le cinque aziende più grandi servono quasi il 40% della popolazione, contro il 20% servito dall' Italia. Per colmare in parte questa insufficienza sono stati da tempo avviati precisi programmi di aggregazione (come vedremo anche nel capitolo 2), ma i risultati sono ancora ben lontani; la presenza di imprese di piccolissima dimensione è ancora elevata e il processo di consolidamento del settore è altresì distante.

### **1.5.1 La gestione dei rifiuti**

Tra le varie attività svolgibili dai Comuni, il T.U. del 1925 prevedeva anche quella della "nettezza urbana": la gestione del servizio doveva avvenire *in economia* (l'Ente interveniva nella gestione stessa del servizio) ed occasionalmente era concessa ad aziende.

Il Decreto Ronchi del '97, successivamente, fissò all'art.21 che "*i Comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa*". I comuni erano quindi i soli responsabili del servizio di igiene ambientale e spettava esclusivamente a loro l' allestimento e la programmazione del servizio; infatti, *in privativa* si intende verosimilmente "in monopolio".

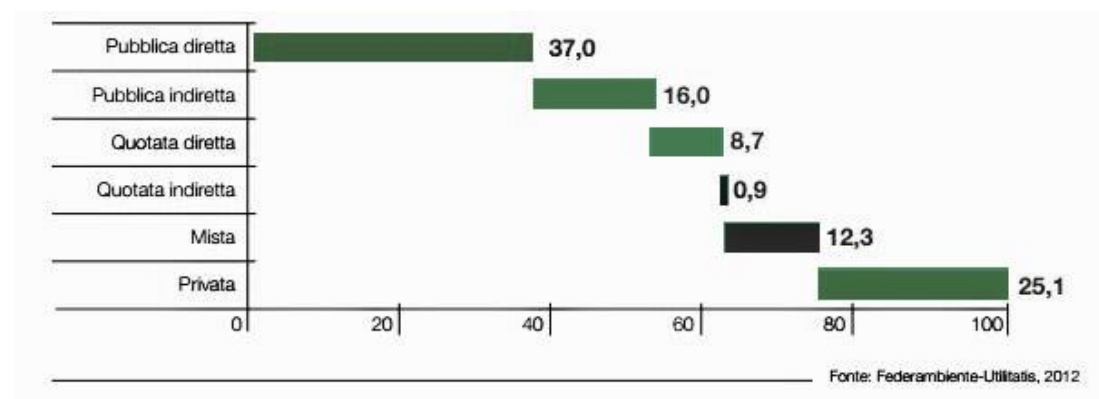
La situazione cambiò ancora con il d. lgs. n. 267/2000 (ulteriormente modificato nel 2003) che andò a modificare il Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali e definì l'esclusione della forma di gestione in economia per tutti quei servizi aventi rilevanza economica (come i rifiuti), imponendo l'utilizzo della società mista o *in house* (sono quelle società dove il capitale è totalmente pubblico, e la PA esercita le attività di sua competenza attraverso organismi propri, quindi senza rivolgersi ad altre aziende tramite appalti; le regole concorrenziali, infatti, non vengono risaltate). Alla luce di tutto ciò, nel nostro Paese sono ancora presenti società che operano in "economia" (57% al Sud, 39% al Nord, 24% al Centro) e questo la dice lunga sull'efficacia della nostra legge.

Oggi, la gestione dei rifiuti in Italia è disciplinata dal d. lgs. 152/2006 (parte IV; artt. 177 - 213); essa, secondo la norma, rappresenta un' attività di pubblico interesse, volta alla tutela dell' ambiente (e sottoposta a continui controlli), che deve essere eseguita secondo principi di efficienza, economicità e trasparenza. Ai sensi dell' art. 198 del decreto, "*i Comuni concorrono [...] alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti*

assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267". Nell'articolo possiamo individuare un richiamo all' art. 202: quest' ultimo intende definire le modalità di affidamento del servizio mediante gara; al comma 2, il decreto specifica che "i soggetti partecipanti alla gara devono formulare, con apposita relazione tecnico - illustrativa allegata all' offerta, proposte di miglioramento della gestione, di riduzione delle quantità di rifiuti da smaltire e di miglioramento dei fattori ambientali, proponendo un proprio piano di riduzione dei corrispettivi per la gestione al raggiungimento di obiettivi autonomamente definiti". Gli impianti, che sono di proprietà dell' Ente, saranno offerti in comodato alle società affidatarie.

Inoltre, le regioni, sentiti i comuni e le province, "predispongono piani regionali di gestione dei rifiuti assicurando adeguata pubblicità e la massima partecipazione dei cittadini". Questi piani contengono, ad esempio, misure strumentali di riduzione dei rifiuti oppure diverse condizioni obbligatorie per la gestione degli impianti.

Fondamentalmente, in Italia, le aziende del settore possono essere anche di natura privata e non solo pubblica; possiamo avere anche società miste, società pubbliche in cui l'Ente partecipa direttamente o indirettamente, e società quotate in cui l'Ente partecipa direttamente o indirettamente a una holding quotata (attraverso un'altra holding).



Dal grafico intuivamo che le aziende private e le aziende di tipo misto assieme sono inferiori comunque al numero di aziende pubbliche (più del 50%).

La maggior parte delle imprese del settore è, quindi, formata da aziende pubbliche; nel Mezzogiorno la forma di gestione prevalente è ancora quella *in economia*.

### **1.5.2 Costi e ricavi della gestione**

Di quali costi parliamo? Il settore in analisi presenta più tipologie di costi: alcuni trovano maggior peso nella fase di raccolta, alcuni in quella di trattamento e altri in quella di smaltimento. Abbiamo, per esempio, costi di spazzamento e lavaggio delle strade, costi di raccolta e trasporto, costi per materiali di consumo, costi del personale, costi per ammortamento degli impianti, manutenzione, costi amministrativi, ecc.

In generale, questi costi hanno avuto andamenti sempre più crescenti nel corso degli ultimi 15 anni. Come mai abbiamo assistito a questo trend positivo? Una possibile spiegazione è data dal crescente volume di rifiuti prodotti, e quindi da un conseguente aumento del costo marginale; ancora, la risposta potrebbe essere data dall'aumento generale dei prezzi e quindi da tutte le dinamiche inflattive che hanno influenzato il costo per unità di prodotto.

La situazione dei costi diverge a seconda del tipo di impresa considerato: ad esempio, un'impresa che opera nella fase di raccolta presenterà maggiori costi relativamente al fattore lavoro, a differenza di un'impresa operante nella fase di termovalorizzazione che avrà costi maggiori in relazione agli ammortamenti (essendo, infatti, un mercato *capital intensive*, proprio per la complessità tecnologica degli impianti che la caratterizzano).

In definitiva, si può affermare che nelle fasi più alte della filiera (*labour intensive*) il settore sarà caratterizzato da maggiori costi del personale; viceversa, nelle fasi a valle (*capital intensive*) l'attenzione sui costi sarà rivolta per lo più all'impiantistica.

Il costo medio annuo per il totale delle aziende si aggira intorno agli 8 miliardi di euro<sup>10</sup>. Il costo del servizio di igiene ambientale presenta caratteristiche diverse a seconda della Regione considerata: il Nord dispone di costi pro capite più bassi anche rispetto alla media nazionale, mentre il Centro vede costi pro capite elevati, in funzione sicuramente della maggiore quantità di rifiuti da dover gestire. La situazione al Sud è particolare dato che il livello pro capite dei costi è piuttosto basso, un valore che deriva, però, non tanto da un'efficienza di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, quanto piuttosto dalla minore quantità di rifiuti prodotti. Infatti, il costo per kg di rifiuti supera di gran lunga la media nazionale (il Centro pareggia la media; il Nord giace al di sotto di essa).

Un altro svantaggio del Sud, rispetto al valore medio italiano, risiede nei maggiori costi di servizio sia per la raccolta differenziata che per quella indifferenziata. L'unico costo per cui il Mezzogiorno risulta competitivo è quello di trattamento e smaltimento; un elemento che risulta piuttosto logico essendo in linea con gli eccessivi ricorsi alle discariche del Meridione (quest'ultimo infatti presenta generalmente costi inferiori rispetto agli altri impianti, meno

---

<sup>10</sup> ISPRA (2013).



utilizzati).

Come viene coperta la maggior parte di questi costi? Innanzitutto, la regolamentazione del settore vorrebbe che i costi delle aziende di igiene ambientale venissero coperti totalmente dalla *tariffa* corrispondente. L'obiettivo di una tariffa è quello di finanziare il sistema stesso in modo tale da garantirne efficienza e stabilità, trattandosi per l' appunto di un servizio di pubblico interesse; altri obiettivi paralleli potrebbero essere quelli di stimolare le imprese e i cittadini stessi. Come anticipato nell'introduzione, nel tempo si sono succedute diverse tariffe, dalla TARSU alla TARI.

La TARSU (Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani; d.lgs. 507/1993) è assegnata ai Comuni sulla base del costo dei servizi di raccolta e smaltimento, oltre che di spazzamento delle strade; è stimata sulla base della superficie dei luoghi dove possono avere origine i rifiuti. Questa tassa era destinata ad essere sostituita dalla TIA.

La TIA (Tariffa di igiene ambientale; d.lgs. 22/1997) si distingue dalla precedente tassa in quanto si qualifica come tariffa: la differenza tra le due risiede nel fatto che l'ultima fa pagare al cittadino esattamente quanto egli usufruisce del servizio. La tariffa si componeva di due parti: una parte variabile, che era appunto funzione della quantità di rifiuti prodotti dal cittadino/utente; e una parte fissa, destinata a coprire i costi di gestione.

Successivamente, la TARES (Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi; d.l. 201/2011), introdotta in sostituzione delle precedenti, si pose lo stesso obiettivo di copertura finanziaria del comune di residenza: l'importo sarebbe dipeso, in questo caso, dalla superficie dell'immobile, dal numero di cittadini e dalla produzione media dei rifiuti. Infine, nella legge di Stabilità varata dal governo per il 2014 si parlava di una nuova tassa, inizialmente denominata TRISE (Tassa rifiuti e servizi); questa, però, viene abrogata (e con essa qualunque prescrizione riferibile) e viene così istituita l'imposta comunale unica (IUC), suddivisa in tre parti: IMU, TASI, TARI. Ciò che ci interessa, ovviamente, è la terza componente.

La TARI (Tassa sui rifiuti; legge di Stabilità per il 2014, 27 dicembre 2013), finalizzata a sovvenzionare i costi di raccolta e smaltimento dei rifiuti, è pagata da chiunque possieda o detenga locali o aree atte a produrre rifiuti; nella commisurazione della stessa bisogna accertare l'integrale copertura dei costi di servizio.

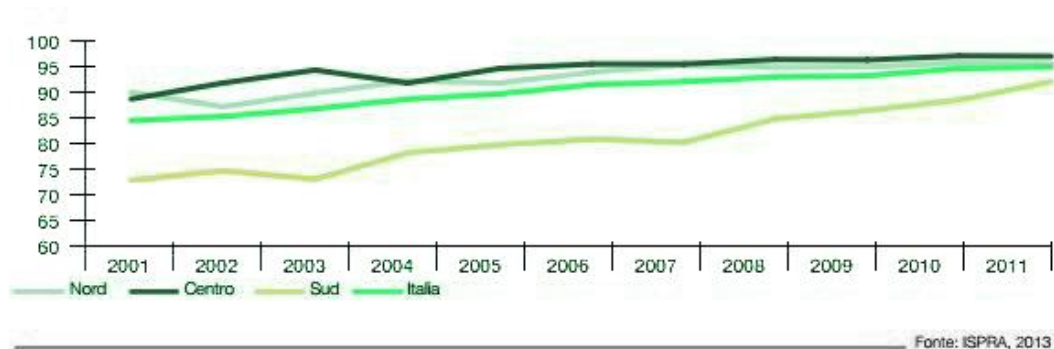
*Altri ricavi* possono essere, ad esempio, quelli provenienti dal recupero di materia o di energia (le imprese di grandi dimensioni, solitamente, lavorano lungo tutto il ciclo integrato, dalla prima fase della filiera all'ultima, e ciò consente loro di ottenere maggiori ricavi rispetto alle imprese di piccole dimensioni che operano esclusivamente nella fase di raccolta e non beneficiano, quindi, dei profitti derivanti, per esempio, da eventuali

recuperi).

O ancora, possono provenire dal c.d. *contributo ambientale obbligatorio*, pagato dai produttori di imballaggi e mirato a spingere gli stessi verso la produzione di quei prodotti il cui imballaggio possa poi essere riciclato e riutilizzato sulla base del principio di responsabilità; questi contributi sono stabiliti da un accordo fissato tra il CONAI<sup>11</sup> e l' ANCI<sup>12</sup> e solitamente sono pari alla differenza di costo tra la raccolta differenziata e quella indifferenziata. Si tratta, comunque, di un corrispettivo di entità abbastanza ridotta poichè non viene compreso in esso il valore dei materiali da imballaggio; negli ultimi anni, la somma da versare copriva solamente il 17% circa del costo della sola differenziata. Ulteriori profitti derivano anche dall'*ecotassa sulla discarica*<sup>13</sup> o dalla cessione sul mercato di attività proprie (ex. la raccolta differenziata), e così via.

### 1.5.3 Il tasso di copertura

Viene definito *tasso di copertura* il rapporto tra la curva dei ricavi provenienti dalle tariffe e quella dei costi totali del servizio di igiene ambientale. Stando agli ultimi dati forniti da ISPRA 2013, è stato possibile costruire un grafico che evidenzia la dinamica del tasso nel nostro territorio nel decennio 2001-2011, considerando separatamente e poi unitamente le frazioni del Nord, del Centro e del Sud:



Come possiamo notare, nel 2001 la situazione peggiore era nel Sud in cui il rapporto in analisi era all'incirca pari al 72,5%; nel 2011, invece, il Meridione è riuscito a far aumentare il proprio tasso raggiungendo una percentuale di circa l'88%, eguagliando quasi la media

<sup>11</sup> Consorzio Nazionale Imballaggi, senza fini di lucro, "garantisce il riciclo e il recupero di materiali di imballaggio come acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro. Promuove continuamente progetti dedicati all'adozione di packaging a ridotto impatto ambientale". ([www.conai.org](http://www.conai.org))

<sup>12</sup> Associazione Nazionale Comuni Italiani.

<sup>13</sup> si tratta di un tributo per il deposito in discarica volto a disincentivare il ricorso al seppellimento dei rifiuti (art.24, legge n.549/1995). Un incentivo che da solo, purtroppo, non è in grado di risolvere il problema e che per rigor di logica dovrebbe essere accompagnato da opportune politiche.

italiana.

#### **1.5.4 Gli investimenti del settore**

I problemi di investimento nel settore non sono pochi. I *costi* continuano a crescere nel tempo, e anche gli *altri ricavi* (quindi quelli provenienti dal recupero di materia, di energia, dal riciclo, dai corrispettivi dei produttori, ecc.) mostrano un andamento crescente e positivo. Il dilemma sorge dalla differenza fra queste due curve: infatti, i ricavi sopra citati sono ancora piuttosto limitati e contenuti rispetto ai costi che il settore sta sopportando. A cosa porta questo gap? Alla poca attrattività del settore, quindi ai pochi investimenti. La realizzazione degli investimenti è un aspetto cruciale per l'efficienza del sistema stesso, dato che un eventuale sviluppo industriale non può avvenire da solo ma deve essere accompagnato da una corretta e precisa offerta impiantistica. Per garantire questa prospettiva di sviluppo, bisognerebbe creare una sinergia tra efficienza gestionale e infrastrutture; questa sinergia può aver luogo non solo acquisendo nuove dotazioni impiantistiche ma anche solamente valorizzando le infrastrutture già presenti sul territorio. Stando agli ultimi dati ottenuti nel 2010, l'ammontare totale di investimenti nel settore è stato pari a circa 21,5 miliardi di euro: gran parte di questi investimenti provengono dal settore privato, mentre l'investimento pubblico si è sempre più ridotto nel corso del tempo. Concentrandoci per il momento sul solo investimento pubblico da parte degli Enti Locali può essere evidenziato un particolare importante: la differenza di dotazione impiantistica non dipende dalle capacità di spesa di una Regione. Infatti, è proprio il Sud a presentare i livelli di spesa pubblica più alti e sappiamo anche che è lo stesso Sud ad essere il territorio più difettoso dal punto di vista infrastrutturale; questa situazione è conseguenza soprattutto dell'elevata presenza di società che operano in economia (come già scritto nel paragrafo 1.5.1), per cui il peso della spesa pubblica risulta maggiore. Se invece prendiamo in considerazione l'intera spesa pubblica, e quindi anche quella delle imprese pubbliche locali, allora il Mezzogiorno presenta i minori livelli di spesa. Il Nord, a differenza del Sud, si può permettere maggiori investimenti che gli consentono una dotazione impiantistica migliore; naturalmente i meriti vanno riconosciuti anche alle aziende stesse che sfruttano al meglio le proprie dotazioni garantendo risultati più efficienti ed efficaci rispetto alle Regioni meridionali. Infatti, il problema del Sud sembrerebbe proprio risiedere nelle scarse capacità imprenditoriali dei manager che, se sfruttate efficacemente, potrebbero consentire quote di reddito maggiori; ciò che sembra mancare è

proprio la qualità di gestione.

Un segnale che permette di rilevare il livello di investimenti in una determinata Regione è dato anche dalla quantità di discariche e dalla percentuale di ricorso ad esse: le Regioni con elevato utilizzo di discariche presentano contemporaneamente una scarsa dotazione impiantistica (infatti, sarebbe scoraggiante investire in territori che non garantiscono adeguati livelli di rendimento).

Federambiente - Utilitatis stimò inoltre che gli investimenti generano ritorni maggiori nelle imprese di grandi dimensioni poichè queste operano su quasi tutte le fasi della filiera, ed è studiato come siano proprio le fasi più avanzate della filiera a generare i migliori introiti. In definitiva sembrerebbe lecito affermare che i guadagni più alti siano quelli partoriti dal sistema imprenditoriale che agisce di più a valle della filiera, contro gli investimenti soprattutto degli Enti Locali, rivolti in gran misura alle attività di spazzamento, che sembrerebbero essere meno fruttiferi rispetto ai precedenti.

### ***1.5.5 I fabbisogni***

Il ruolo cruciale degli investimenti nel settore di igiene ambientale è messo in evidenza quando si parla di impianti di termovalorizzazione. Sappiamo, infatti, che tra gli obiettivi dell'Italia vi sono quelli di ridurre il ricorso alle discariche e di aumentare la raccolta differenziata (si richiede circa il 65% sul totale dei rifiuti); ora, se questi obiettivi venissero raggiunti, e restando sulle analisi di Federambiente - Utilitatis, si verrebbero a creare 11 mln di tonnellate di rifiuti da indirizzare al recupero. Per poter gestire quantità di rifiuti a tale livello bisognerebbe incrementare la dotazione di termovalorizzatori e altri impianti di recupero (quasi del doppio) e per realizzarli è stato stimato un fabbisogno finanziario di circa 12-13 miliardi di euro.

Come ottenere queste risorse? Sostanzialmente, o con le tariffe o con investimenti pubblici o con investimenti privati; l' importante, però, è che tutti questi investimenti siano in armonia tra di loro. Come creare tale armonia? Ad esempio, tramite opportune politiche infrastrutturali e di pianificazione a lungo termine che oggi mancano nel nostro Paese; o ancora, superando l'incertezza del nostro quadro normativo con lo scopo di agevolare le aspettative degli operatori sconcertati dall'instabilità del sistema corrente. E' appropriato anche sottolineare come, nella situazione italiana di oggi, i fondi pubblici siano insufficienti e tali da finanziare il settore dei rifiuti dotandolo della quantità di impianti necessaria.

Sembrerebbe allora indispensabile fare appello agli investimenti dei privati. Il ricorso ai

fondi privati è fondamentale soprattutto nelle fasi a valle della filiera (in quanto operazioni come la raccolta o lo spazzamento non richiedono investimenti ingenti e possono essere finanziati, ad esempio, con contratti di leasing per l'acquisto di mezzi di trasporto e pulizia delle strade). Il finanziamento privato può avvenire tramite operazioni in partenariato pubblico - privato (PPP): si tratta di meccanismi di collaborazione tra poteri pubblici e privati con l'obiettivo di finanziare infrastrutture o di fornire servizi di pubblico interesse. Questo tipo di operazione, tuttora, coinvolge però pochissimo il settore dei rifiuti con una percentuale dell' 1,5% sul totale dei bandi di gara rilevati nell'ultimo decennio. Con riferimento ad un' analisi effettuata nel periodo 2003-2009, l'ANCE<sup>14</sup> dimostra che, pur essendo poche le aggiudicazioni nel comparto dei rifiuti, la percentuale di gestioni attivate supera di gran lunga la media aggirandosi intorno al 67%; si tratta di un dato molto importante, data la complessità di interventi che caratterizza il settore in analisi e che indica, dunque, un interesse del privato sempre più forte.

	Aggiudicazioni (n.)	Lavori avviati (% su gare aggiudicate)	Gestioni attivate (% su gare aggiudicate)
Parcheggi	76	59,2	42,1
Cimiteri	49	71,4	38,8
Impianti sportivi	46	60,9	50,0
Ospedali e Rsa	43	72,1	51,2
Reti Gas	30	43,3	13,3
Porti	15	46,7	20,0
<b>Trattamento rifiuti</b>	<b>12</b>	<b>66,7</b>	<b>66,7</b>
Strade	6	83,3	16,7
Impianti fotovoltaici	5	80,0	80,0
Metropolitane e ferrovie	5	60,0	0,0
Altro	124	64,0	42,0
<b>Totale</b>	<b>411</b>	<b>63,0</b>	<b>41,1</b>

Fonte: ANCE, 2012

Come dicevamo prima, il PPP non trova grandi sbocchi nel settore dei rifiuti; una soluzione a tale problema trova risposta nelle caratteristiche del settore stesso.

Innanzitutto, il PPP avrebbe potuto trovare maggiore spazio se ci fosse stata la possibilità di conglobamento di più impianti in un unico progetto, tale da creare un sistema integrato di gestione in una stessa area. O ancora, se ci fosse stata la possibilità di una potenziale dissociazione funzionale tra i vari gestori, data la diversità tecnica caratterizzante le fasi del ciclo integrato: separando la parte impiantistica si verrebbe ad isolare, ad esempio, l'attività

<sup>14</sup> Associazione Nazionale Costruttori Edili.

di spazzamento e si verrebbero a creare le basi per l'utilizzo della finanza strutturata (project finance). Quello dei rifiuti è quindi un settore che non sposa perfettamente il meccanismo del PPP, soprattutto a causa di un' assenza piuttosto netta di politiche industriali che rende impossibili pianificazioni di lungo termine; queste pianificazioni permetterebbero specialmente di risolvere un grande problema che oggi costituisce una vera criticità del settore, ovvero quello di evitare che alcuni impianti risultino sottoutilizzati. A tutto ciò si aggiungono anche altri fattori. Ad esempio, l' instabilità e l' irregolarità del contesto normativo stesso hanno fatto sì che molte volte le aspettative degli operatori fossero basse e tali da scoraggiare gli investimenti a causa di un rischio piuttosto alto; inoltre, come già detto, la lentezza delle procedure burocratiche del settore scoraggia in primis la realizzazione stessa degli impianti, richiedendo tempi di attesa esorbitanti. Si tratta di una serie di elementi strutturali del settore che sconfortano gli investitori; bisognerebbe intervenire subito affinché soprattutto il PPP e tutti gli altri potenziali investimenti in generale possano costituire una reali opzioni di finanziamento, altrimenti le probabilità di un declino industriale potrebbero aumentare rapidamente e significativamente.

Da un'analisi effettuata dall' ABI<sup>15</sup>, un fattore che garantirebbe un aumento degli investimenti nel campo dei rifiuti è rappresentato dalla solidità del soggetto che necessita del finanziamento: le imprese multiutility, presenti nel settore dei rifiuti, accedono più facilmente a potenziali fondi privati sia per la loro solidità (maggiore rispetto alle imprese monoservizio), sia per la relazione diretta esistente tra la grande dimensione che le caratterizza e la diversificazione delle loro attività. Tali imprese, diversificando le proprie attività e i propri obiettivi riducono i rischi operativi in generale, fornendo così maggiore garanzia agli investitori.

Infine, come per la maggior parte dei settori, buona parte dei finanziamenti proviene dai fondi comunitari: questi fondi puntano principalmente a incentivare la riduzione della quantità di rifiuti prodotta e a favorire l'espansione della raccolta differenziata. Tuttavia, contrariamente alla volontà degli obiettivi comunitari, è statisticamente provato che più del 70% di tali fondi viene destinato alla realizzazione di nuovi impianti, mentre poco meno del 30% è indirizzato alla raccolta differenziata e alla riduzione dei rifiuti prodotti.

Il settore, quindi, avrebbe bisogno di creare le condizioni adatte ad aumentare l' interesse degli investitori nel lungo termine cercando così di confidare nella ripresa del mercato del credito nel settore.

---

<sup>15</sup> Associazione Bancaria Italiana.

## 1.6 L'ecomafia

Come anticipato nell' introduzione, nel settore dei rifiuti ricorrono da diversi anni i temi della mafia e dell' illegalità, spesso indicati con il nome di *ecomafia*. Con tale termine vengono indicate tutte quelle attività illegali riguardanti l' igiene ambientale e con fini di lucro.

Dal 1980, la mafia (soprattutto la camorra a Napoli) si è dedicata alle attività di smaltimento criminale dei rifiuti. Le imprese del Nord, piuttosto che pagare ingenti somme di denaro per smaltire i rifiuti legalmente, pagavano soggetti criminali che scaricavano poi i rifiuti in campi, fiumi, pozzi, laghi, ecc. Questo *business* clandestino viene svolto soprattutto di notte per cercare di essere meno visibili.

I cumuli di immondizia venivano quasi sempre internati tra le varie terre (anche se risultava piuttosto facile notarli date le enormi quantità che vengono smaltite), andando così a rovinare alcune città stesse a causa dell' abbandono non solo di rifiuti urbani ma anche di alcuni materiali pericolosi e tossici.

A volte queste montagne di rifiuti venivano incendiate e provocavano forti nubi di fumo tossico che si espandevano nelle città adiacenti. Paradossalmente, però, non sono tanto le nubi di fumo tossico a preoccupare, quanto piuttosto l' inquinamento delle falde acquifere che alimentano le coltivazioni di pomodori, vigneti, frutteti, ecc. L' attività illegale di smaltimento dei rifiuti è considerata da Legambiente, un' associazione ambientalista, come la più profittevole tra le illegalità.

In realtà, i reati possono generarsi anche in altre fasi diverse da quelle di smaltimento. Ad esempio, nel caso della produzione, il produttore potrebbe attestare false quantità di rifiuti prodotti o indicare la presenza nei cumuli di soli rifiuti non pericolosi, nonostante vi siano rifiuti tossici. Anche nella fase di trasporto si possono rinvenire tracce di illegalità, ad esempio omettendo dal registro delle merci trasportate alcuni rifiuti che verranno poi dirottati in altre zone.

In Italia, la fattispecie in considerazione è disciplinata dal Codice dell' Ambiente (artt. 254 - 259) e qualifica come reati diverse categorie di attività illegali, dall' abbandono dei rifiuti alla loro gestione, dalle inadempienze di tenuta dei registri al traffico internazionale.

Per dare un' idea della gravità del fenomeno, basti immaginare che nel 2010 lo Stato ha confiscato più di 2 milioni di tonnellate di rifiuti; stiamo parlando di un commercio che 2 anni fa contava guadagni per circa 4 mlrd di euro

Il governo, inizialmente, ha anche deciso di inviare l' esercito per risolvere il problema

direttamente e cercando di recuperare quelle terre ancora "sane" per evitare ulteriori rischi, soprattutto alla salute umana. Il riferimento alla salute è stato messo in risalto a seguito dell'importanza di alcune ricerche scientifiche effettuate negli ultimi anni: alcuni scienziati hanno infatti dimostrato che lo smaltimento di rifiuti della camorra ha alzato decisamente la percentuale di tumori al seno e di difetti di nascita nel Sud.

Dall'altra sponda c'è invece chi la pensa diversamente a riguardo, ritenendo che la soluzione non è nell'utilizzo delle forze armate: *"non si combatte la camorra con l'esercito. La sua vera forza sta nel fatto che essa è incorporata nella pubblica amministrazione. Bisognerebbe insistere sul rinnovamento della classe dirigente per spezzare il legame tra il potere politico e la criminalità organizzata"*<sup>16</sup>.

Dal 1997, Legambiente pubblica annualmente il "Rapporto ecomafia" che si occupa di fornire informazioni e numeri sui traffici illegali di rifiuti, indicando anche il nome di alcuni gruppi mafiosi coinvolti.

---

<sup>16</sup> Massimiliano Manfredi, deputato PD.



## CAPITOLO SECONDO - RAPPORTO COTTARELLI

### 2.1 Un programma di razionalizzazione delle partecipate

Questo rapporto, guidato dall' economista italiano Carlo Cottarelli e presentato a Roma il 7 agosto 2014 al Commissario straordinario di revisione della Spesa, intende proporre un programma di razionalizzazione, in modo diretto o indiretto, delle società controllate dalle amministrazioni locali e anche di altre aziende speciali. Questa razionalizzazione (da ridurre a 1.000 in tre anni) potrebbe avvenire secondo diverse misure, e in particolare: o attraverso la liquidazione o trasformazione per fusione, o con la comparazione con altre aziende internazionali, o ancora con il trasferimento di funzioni e attività di servizi. L' obiettivo è di agevolare un' aggregazione tra imprese in modo da realizzare anche economie di scala, stimando anche un risparmio finanziario dello Stato di almeno 2-3 miliardi e un miglioramento della qualità del servizio offerto.

Il piano offerto si basa su 4 punti fondamentali:

- "*circoscrivere il perimetro*": bisogna indirizzare la partecipata esclusivamente sugli ambiti di azione dell' Ente pubblico, evitando di produrre prodotti che possono essere generati dal settore privato;

- "*vincoli diretti*": al fine di evitare costi eccessivi e superflui, si propone di tagliare le partecipate non essenziali, ovvero quelle indirette (quindi partecipate di partecipate), le "micropartecipazioni" (troppo piccole per essere sfruttate strategicamente), le partecipate da piccoli comuni, e altro ancora. Ancora, viene proposta l' eliminazione anche di alcuni affidamenti diretti;

- "*trasparenza e opinione pubblica*": più trasparenza, quindi più pressione delle opinioni pubbliche quindi più efficienza. Lo scopo è quello di fornire informazioni continue grazie anche a una banca dati comune a tutte le partecipate;

- "*promuovere l'efficienza*": ad esempio, aggregando imprese partecipate simili per prodotto e tecnologia.

Il programma, ancora, presenta ulteriori misure di riduzione dei costi anche in riferimento all' amministrazione: diminuirne il numero di componenti e la retribuzione.

In definitiva, possono essere identificati 3 obiettivi principali da perseguire: una *razionalizzazione* delle partecipate tramite opportune aggregazione che permetterebbe lo sviluppo di economie di scala; un aumento della *trasparenza* che consentirebbe una

maggior pressione dell'opinione pubblica quindi più efficienza; una riduzione dei *costi amministrativi*.

Quante sono le partecipate nel nostro Paese? Purtroppo non è possibile fornire una risposta precisa, sia per la mancanza di informazioni fornite dalle amministrazioni stesse sia per i limiti delle banche dati esistenti che considerano solo alcuni livelli di partecipazione (ad es. solo quelle di "primo livello"). Un indice di riferimento offre un numero di circa 10.000 (contro le 1.000 circa del territorio francese); una quantità, quindi, decisamente elevata. Gran parte di queste società vestono la forma giuridica di "s.r.l.", seguite da un numero ancora alto di società per azioni.

Al fine di manifestare esplicitamente le ragioni di questa potenziale razionalizzazione, il rapporto in considerazione delinea alcune inefficienze critiche. Per iniziare, un gran numero di queste partecipate presenta perdite di esercizio palesi; altre perdite rilevanti sono il risultato di contratti di servizio più altri trasferimenti; una terza e ultima forma con cui si manifesta la suddetta inefficienza delle partecipate è data dai contributi dei cittadini.

Il programma vuole così proporre alcune forme di razionalizzazione non complementari tra loro che permetterebbero maggior efficienza e una migliore gestione dei SPL in generale:

- partecipazioni indirette: bisognerebbe ridurre il numero a causa di alcuni limiti come il minor potere decisionale e di intervento; i pericoli per la finanza pubblica sono più elevati;
- detenzione da parte di piccoli comuni: bisogna che le partecipate siano di una dimensione minima tale da motivare le spese dei costi fissi sostenuti;
- micropartecipate: troppo presenti sul territorio; sono circa 1500 le partecipate in cui la quota pubblica non raggiunge nemmeno il 5%. Devono essere eliminate e si propone una quota di partecipazione minima del 10% o 20%;
- "scatole vuote": sono quelle società dove il numero di dipendenti è pari a zero o poco più. Sono più di 3.000 le partecipate con un numero inferiore a 6 e, inoltre, la metà di queste presenta un fatturato medio di 100.000 euro (si pensa che siano state create per agevolare la posizione stessa di alcuni dipendenti o amministratori);
- processi di chiusura: molte partecipate sono in già in fase di liquidazione; il relativo procedimento (o eventualmente, quello concorsuale) è però piuttosto lento per cui se ne richiede un'accelerazione.

Occorrerebbe mantenere le sole partecipate che hanno ruoli strategici per l'interesse pubblico e che dovranno poi essere gestite in modo efficiente.

Per promuovere questa efficienza possono essere segnalate più strade da seguire; su una di queste si è mossa la Legge di Stabilità del 2014 che è andata a definire alcuni parametri di costi e rendimento per i SPL e "perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di

economicità e di efficienza". Per raggiungere tale obiettivo bisognerebbe evidenziare un preciso programma di costi e rendimento (percorrendo anche la strada scelta nel caso dei fabbisogni standard dei comuni) e creare e gestire un apposito programma di *benchmarking* (che permetterebbe alle aziende di confrontarsi con le più evolute per realizzare continui miglioramenti). Si tratta comunque di procedure che richiedono tempi piuttosto lunghi; perciò, nel frattempo, potrebbero essere utilizzate, come criterio di ricognizione delle partecipate da eliminare, alcune variabili specifiche (ex. il rapporto fatturato/dipendenti).

La realtà di oggi, formata per lo più da un numero eccessivo di imprese di piccole dimensioni, offre ampie opportunità di recupero grazie ad una razionalizzazione delle partecipate (che si stima di circa l' 80-90%). E' infatti dimostrato che il 62% delle partecipate è formato da piccole imprese che realizzano poco meno del 7% della produzione; di contro, vi sono imprese di medie e grandi dimensioni (4%) che danno origine a percentuali di produzione maggiori del 50%.

Il programma proposto intende agire su tutte le partecipate e quindi si riferisce a tutti i servizi pubblici; è altrettanto vero però che non tutti i comparti necessitano di un intervento drastico: nel settore da noi analizzato, e grazie a quanto detto precedentemente, è facile intuire come un provvedimento sia essenziale. Cosa che non accade, ad esempio, nel settore dell' energia elettrica dove il mercato risulta già abbastanza convogliato.

Una possibile soluzione per agevolare il processo in esame potrebbe essere quella di coordinare i servizi di gestione su superfici territoriali abbastanza ampie, in modo tale da non consentire l' accesso al mercato a microaziende. Questa ipotesi trova già un appoggio giuridico in riferimento ad una legge emanata nel 2011: quest' ultima ha indirizzato la gestione dei servizi a rilevanza economica per Ambienti Territoriali Ottimali (ATO). Gli enti di tali ATO, poi, dirigono le proprie funzioni pubbliche a rilevanza economica e determinano le specifiche tariffe all' utenza. La realizzazione del regime appena descritto non si è costruita in modo uguale nelle varie Regioni, con importanti ritardi soprattutto al Sud. In sostanza, l' obiettivo è in parte sfumato, nonostante la normativa di appoggio già esistente. Inoltre, il settore dei rifiuti, rispetto ad altri comparti quali il gas o l' elettricità, non gode di una regolamentazione precisa che le consentirebbe quella gestione efficiente tanto sperata e ricercata: ad esempio, alcune società elettriche raggiungono elevati livelli di performance disponendo, infatti, di un quadro regolatorio migliore.

Ancora, nel settore dei rifiuti manca un' autorità indipendente che possa vigilare sulle varie operazioni: si è infatti proposto di assegnare tale vigilanza all' AEEG (Autorità per l' energia

elettrica il gas e il sistema idrico), essendo anche il settore dei rifiuti un servizio pubblico locale "a rete" (cioè quei servizi che vengono offerti ai consociati attraverso infrastrutture collegate tra di loro).

Per spingere le partecipate stesse verso questo fenomeno di razionalizzazione sono state sviluppate diverse misure strumentali. Ad esempio, *"per favorire le cessioni di aziende o rami di azienda, si potrebbero applicare misure agevolative in materia di imposta di registro, ipotecaria e catastale<sup>17</sup>"*; o ancora, si potrebbero incentivare gli investitori privati tramite la Cassa Depositi e Prestiti in modo tale che possano usufruire di tali fondi per investire in partecipate e senza essere tassati sui guadagni derivabili dai prestiti.

Un problema, però, che si potrebbe venire a creare a seguito di un provvedimento di razionalizzazione è quello relativo alla gestione del personale: se una partecipata viene dismessa è logico immaginare che anche il personale interno ad essa subisca le conseguenze dell' eliminazione. Il dilemma è decidere se rientrare nei vincoli normativi (rispettando l' obiettivo primario di risparmio finanziario e quindi non preoccupandosi delle potenziali posizioni vacanti degli ex dipendenti) oppure se minimizzare l' impatto occupazionale (prevedendo, ad esempio, che una parte del personale possa essere riassunto oltre il limite dettato dalla normativa, salvo che il rapporto spese personale/spese correnti sia inferiore al 50%). L' auspicio migliore, naturalmente, risiede nell' assimilazione del personale da parte del settore privato e che risulta automatica nel caso di cessione dell' attività partecipata a privati.

La tavola seguente<sup>18</sup> mostra le principali linee di azione del programma appena descritto:

---

<sup>17</sup> Programma di razionalizzazione delle partecipate locali, 2014.

<sup>18</sup> Programma di razionalizzazione delle partecipate locali, 2014.

<b>Misure per ridurre il perimetro delle partecipate</b>
1. Limitare i settori di attività per cui la semplice delibera da parte dell'amministrazione controllante è sufficiente a rendere possibile il mantenimento di una partecipata.
2. Limitare ulteriormente, anche al di là della disciplina comunitaria, la possibilità di affidamento <i>in house</i> .
3. Accelerare il periodo di transizione verso il sistema degli accantonamenti a fronte di perdite delle partecipate previsto dalla Legge di Stabilità per il 2014 e sottoporre al patto di stabilità gli accantonamenti stessi.
4. Semplificare le procedure di appalto per ridurre gli incentivi alla creazione di partecipate.
5. Introdurre un parere da parte del MEF o altra autorità centrale sulla scelta di creare o mantenere una partecipata piuttosto che svolgere il servizio all'interno dell'ente controllante. Una consultazione diretta della cittadinanza potrebbe anche essere prevista.
6. Estendere il divieto di partecipazioni indirette ai servizi pubblici privi di rilevanza economica.
7. Vincolare la detenzione di partecipate da parte di comuni in cui la popolazione totale non raggiunge i 30.000 abitanti tranne che in forma aggregata.
8. Vietare la partecipazione in società in cui il pubblico, nel suo complesso, non raggiunga almeno una quota del 10 o 20 per cento. Per le nuove partecipazioni la soglia potrebbe essere più elevata.
9. Chiudere le partecipate che, a una certa data passata, avevano dimensioni ridotte in termini di fatturato e/o dipendenti.
10. Accelerare il processo di chiusura della partecipate già non operative.
11. Rafforzare le norme sulla chiusura delle partecipate in perdita prolungata.
12. Introdurre maggiori controlli sulle fondazioni pubbliche.
<b>Misure di efficientamento</b>
13. Definire cronoprogramma, con adeguati finanziamenti, per la definizione di costi e rendimenti standard per le attività svolte dalle partecipate.
14. Introdurre varie misure sui servizi a rete (intervento sostitutivo per ATO, obbligo per gli enti locali di partecipare all'ente di governo dell'ATO, ecc.)
15. Affidare alla AEEG la competenza anche per i servizi ambientali.
16. Introdurre varie misure per aumentare le entrate nel TPL.
17. Introdurre varie misure per la riduzione dei costi nel TPL ( <i>costi standard</i> , affidamento per gara, rinegoziazione contratti integrativi, ecc).
18. Richiedere agli enti controllanti piani di efficientamento per le 20 partecipate con perdite più elevate.
<b>Misure per ridurre i costi di amministrazione</b>
19. Introdurre varie misure per ridurre il costo degli organi di amministrazione.
20. Stringere i limiti al trattamento economico dei dirigenti apicali.
<b>Misure di trasparenza</b>
21. Approvare un testo unico sulle partecipate locali.
22. Fondere tutte le banche dati sulle partecipate locali e pubblicazione degli enti inadempienti.
23. Aprire tutte le banche dati al pubblico in modalità open data.
24. Regolare e pubblicare indici di efficienza e rendere disponibili strumenti di business intelligence.
<b>Misure strumentali alla riforma delle partecipate</b>
25. Escludere dal patto di stabilità interno le spese in conto capitale finanziate da dismissioni di partecipate.
26. Mantenere la concessione in caso di ristrutturazione delle partecipate.
27. Facilitare l'accesso a fondi di finanziamento in caso di dismissioni.
28. Approvare incentivi fiscali per facilitare il processo di ristrutturazione delle imprese che gestiscono i servizi pubblici locali a rete.
29. Perfezionare la normativa sulla mobilità del personale tra partecipate (per settori omogenei e in funzione dei fabbisogni effettivi delle imprese).
30. Prevedere, nei casi di reinternalizzazione dell'attività, il trasferimento del personale all'ente partecipante con procedure di evidenza pubblica e nel rispetto dei vincoli sulle spese del personale.
31. Favorire il riassorbimento sul mercato lavorativo del personale in esubero con l'attivazione di schemi di ammortizzatori sociali e meccanismi di politica attiva del lavoro.
32. Prevedere un sistema credibile di controlli selettivi sull'applicazione della normativa sulle partecipate con verifiche a campione.
33. Introdurre un sistema credibile di sanzioni sia sull'ente partecipante che sugli amministratori delle partecipate.

## CAPITOLO TERZO - AGCM

### 3.1 Indagine conoscitiva

L' Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM) è un' autorità amministrativa indipendente la cui attività è diretta alla tutela della concorrenza.

Solitamente, l' AGCM opera quando si verificano tre situazioni principali:

- abuso di posizione dominante;
- operazioni di concentrazione;
- accordi tra imprese.

L' obiettivo è, dunque, evitare che venga falsato il gioco concorrenziale, tutelando i consumatori eliminando potenziali asimmetrie informative; negli ultimi anni, inoltre, l' Autorità si è anche concentrata sull'utilizzo, da parte delle imprese, di pratiche commerciali scorrette quali la pubblicità ingannevole e comparativa.

Il 1 agosto 2014, grazie al potere di indagine conferitole dall' art. 12 della legge 287/1990, l' Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, decise di avviare un' ispezione circa le alterazioni del regime concorrenziale in merito alla gestione dei RSU (rifiuti solidi urbani). Il motivo di tale decisione può essere ritenuto conseguenza di alcune criticità presenti nel settore e fatte presenti all'economia in generale.

Lo scopo dell' Authority è quello di aumentare i vantaggi ottenibili dal settore non solo a livello socio-ambientale ma anche economico (aiutando i consumatori). Il Presidente dell' AGCM, Giovanni Pitruzzella, sostiene che una ristrutturazione del settore possa portare alla nascita di nuove imprese e quindi al formarsi di maggiori posti di lavoro.

Muovendosi da tali ipotesi, l' Autorità si è presentata dinanzi la Commissione Ambiente del Senato esponendo in prima istanza tre criticità su cui lavorare (partendo dall' alto della filiera del ciclo dei rifiuti):

1) le *modalità di affidamento* della gestione dei servizi di raccolta: "l' affidamento di un servizio pubblico mediante gara costituisce lo strumento privilegiato rispetto agli altri, poichè consente il corretto funzionamento del mercato"<sup>19</sup>. Al contrario, viene fatto troppo spesso ricorso all' affidamento diretto (*in house*);

---

<sup>19</sup> Audizione del Presidente Pitruzzella presso la Commissione Ambiente del Senato.

2) i *rischi di estensione del monopolio legale* su tutte le fasi della filiera: la normativa vigente, infatti, favorisce e incentiva una gestione integrata del ciclo dei rifiuti, andando in tal modo a generare timori nell' Autorità la quale sostiene che la gestione non deve essere inevitabilmente integrata; anzi, una situazione contraria permetterebbe di valorizzare le singole caratteristiche industriali di ogni fase della filiera e garantirebbe una diminuzione del costo di servizio del monopolio;

3) *assimilazione* dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani: questi rifiuti sono considerati troppo come parte della stessa famiglia con la conseguenza che un potenziale mercato di soli rifiuti speciali risulta così compromesso. Le attività di raccolta o smaltimento dovrebbero essere gestite da più operatori privati con relativi contratti stipulati con una varietà di produttori; non permettendolo, le imprese di grandi dimensioni (*incumbent*) godono di privilegi concorrenziali gratuiti.

Oltre alle tre criticità appena descritte, ci sono comunque altri elementi giudicati dall' Autorità e suscettibili di illegalità. Ad esempio, da un punto di vista territoriale, l'ambito di esercizio degli operatori dovrebbe essere tale da consentire opportune economie di scala: tuttora si evidenziano aree d'azione talmente piccole da creare uno schema istituzionale piuttosto disorganizzato (coincidono prevalentemente con le Province).

O ancora, per quanto riguarda l' assegnazione dei bandi di gara, spesso vengono inserite clausole che limitano ad alcuni impianti la possibilità di gestire i rifiuti raccolti, agevolando così solamente quelli che sono più vicini e che operano secondo un principio di prossimità: la concorrenza ne risente e risulta compromessa.

Per ultimo, ma non per importanza, l' Autorità antitrust esprime il proprio parere anche in merito all' organizzazione del riciclo della differenziata: per legge, tale attività è improntata su un sistema di consorzi. In una prima fase (di sviluppo) del settore, l' AGCM ha riconosciuto diversi elogi al sistema vigente per aver creato e lanciato più modelli di gestione, anche efficienti; ora, però, questo sistema necessiterebbe di una nuova verifica interna volta a realizzare "strutture pluralistiche", cioè consorzi che lavorino in via sussidiaria soprattutto per quei rifiuti che presentano un tasso di riciclabilità piuttosto ridotto.<sup>20</sup>

Allo scopo di verificare l' effettiva adeguatezza dei punti sopra citati (con il fine di trovare gli assetti istituzionali più convenienti per il settore), con l' obiettivo di capire se un regime di libera concorrenza possa realmente determinare modelli di gestione orientati

---

<sup>20</sup> il TUA, per ora, ha definito un unico consorzio per tutte le fasi della filiera (*one size fits all*).

maggiormente all' interesse pubblico e, infine, con la speranza che un sistema concorrenziale possa raggiungere più velocemente gli obiettivi di protezione ambientale e della salute umana dettati dalla direttiva comunitaria, l' AGCM, con il potere ispettivo conferitole dalla legge, delibera di procedere ad un' indagine conoscitiva circa il settore dei rifiuti solidi urbani. Il provvedimento sarà poi pubblicato sul Bollettino ufficiale dell' AGCM.



## CONCLUSIONE

Per la redazione di questo lavoro si è preso spunto dalle analisi di istituzioni e associazioni impegnate nei servizi pubblici, specialmente in quello dell'igiene ambientale.

In particolare, nel primo capitolo è stato introdotto in generale il tema di riferimento con successivi approfondimenti sulle varie fasi di gestione.

Nel secondo capitolo l'attenzione si è spostata su uno dei più recenti interventi sul settore e che spicca tra gli altri proprio per gli obiettivi preposti: se fosse possibile razionalizzare le società partecipate ottenendo risparmi di milioni e milioni di euro allora si potrebbe rilanciare il settore che costituisce una vera e propria fonte di guadagno per l'economia in generale.

Infine, nel terzo capitolo è stato analizzato il provvedimento dell'AGCM sulla gestione del settore e volto alla tutela dei consumatori e della concorrenza; come si è visto, non sono poche le criticità del settore e le forme di gestione che potrebbero essere manovrate più efficientemente in un regime diverso da quello di monopolio.

In conclusione, si può affermare che le risposte ai vari problemi del settore sono tante e raggiungibili attraverso tantissime strade. Bisognerebbe "ricreare" il ciclo dei rifiuti riguardandone l'organizzazione sia dei singoli processi di produzione che di consumo, così da permettere potenziali e concrete crescite e futuri sviluppi di nuove realtà industriali.

Tutto ciò necessiterebbe di una sensibilizzazione dei consumatori, delle istituzioni e delle società abbastanza forte e tale da percorrere efficacemente la strada giusta verso la sostenibilità ambientale. Il settore dei rifiuti potrebbe costituire un vero e proprio business. Fermo restando l'impossibilità di operare nelle massime condizioni a causa della frammentazione del quadro normativo stesso e della disorganizzazione gestionale e istituzionale presente in molte Regioni, il primo ostacolo è rappresentato proprio da noi cittadini-consumatori.

## **BIBLIOGRAFIA**

ANCE (2012), *Il Project financing in Italia*

BAIN & COMPANY - FEDERAMBIENTE (2009), *Analisi dei costi della raccolta differenziata*

BANCA D' ITALIA (2008), *Il settore dei rifiuti urbani a 11 anni dal decreto Ronchi*

CASSA DEPOSITI E PRESTITI (2014), *Rifiuti. Obiettivo discarica zero*

CNEL (2007), *Rapporto sulla competitività del settore dei rifiuti urbani in Italia*

FEDERAMBIENTE - UTILITATIS (2012), *Green Book. Aspetti economici della gestione dei rifiuti urbani in Italia*

ISPRA (2011), *Rapporto rifiuti speciali*

ISPRA (2012), *Rapporto rifiuti speciali*

ISPRA (2013), *Rapporto rifiuti urbani*

ISPRA (2014), *Rapporto sui rifiuti urbani*

ISTAT (2012), *Spese dell'economia italiana per la gestione dei rifiuti, delle acque reflue e delle risorse idriche, Anni 1997-2010*

ISTAT (2013), *Statistiche nazionali sulla struttura delle imprese*

LEGAMBIENTE (2012), *Rifiuti Spa. Dieci anni d'inchieste sui traffici illegali di rifiuti. I risultati raggiunti e le proposte per un nuovo sistema di tutela penale dell'ambiente*

LEGAMBIENTE (2013), *Ecomafia 2013. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*

## **SITOGRAFIA**

*[www.agcm.it](http://www.agcm.it)*

*[www.camera.it](http://www.camera.it)*

*[www.comuni.it](http://www.comuni.it)*

*[www.conai.org](http://www.conai.org)*

*[www.cnel.it](http://www.cnel.it)*

*[www.datajournalism.it](http://www.datajournalism.it)*

*[www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it)*

*[www.enea.it](http://www.enea.it)*

*[www.eniscuola.net](http://www.eniscuola.net)*

*[www.federambiente.it](http://www.federambiente.it)*

*[www.fondazionevilupposostenibile.org](http://www.fondazionevilupposostenibile.org)*

*[www.legambiente.it](http://www.legambiente.it)*

*[www.mater.polimi.it](http://www.mater.polimi.it)*

*[www.negrisud.it](http://www.negrisud.it)*

*[www.novambiente.it](http://www.novambiente.it)*

*[www.unive.it](http://www.unive.it)*

