

# **LA REGOLAZIONE E IL CONTROLLO DEI SERVIZI DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI**

## **Buone pratiche di regolazione locale**

**a cura di**

**Andrea Atzori, Pietro Baroni,  
Amedeo Levorato e Anna Moretto**



**Ente di Bacino**

Consorzio per lo smaltimento dei  
rifiuti solidi urbani Bacino Padova 2

ECONOMIA E POLITICA INDUSTRIALE

---

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

**LA REGOLAZIONE  
E IL CONTROLLO  
DEI SERVIZI DI GESTIONE  
DEI RIFIUTI URBANI**

**Buone pratiche  
di regolazione locale**

**a cura di  
Andrea Atzori, Pietro Baroni,  
Amedeo Levorato e Anna Moretto**

**FrancoAngeli**

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

## *Indice*

<b>Introduzione</b> <i>di Amedeo Levorato</i>	pag.	9
<b>Presentazione</b> <i>di Andrea Atzori</i>	»	21
<b>1. La regolazione e il controllo nei servizi di gestione dei rifiuti urbani</b> <i>di Pietro Baroni</i>	»	27
1.1 10 anni di gestione integrata dei rifiuti urbani	»	28
1.2 La letteratura economica e i servizi di gestione dei rifiuti	»	35
1.2.1 La raccolta dei rifiuti urbani	»	37
1.2.2 La pulizia delle aree urbane	»	38
1.2.3 Il trattamento e lo smaltimento	»	39
1.2.4 Concorrenza e regolazione nel settore dei rifiuti urbani	»	41
1.2.5 La regolazione dei prezzi per incentivi	»	43
1.2.6 La regolazione per contratto	»	45
1.3 Organizzazione e regolazione dei servizi di gestione dei rifiuti urbani nella normativa italiana	»	46
1.3.1 Un modello di regolazione locale	»	49
1.3.2 Affidamento e contratto di servizio	»	51
1.3.3 Il sistema tariffario	»	55
1.4 Una regolazione da reimpostare	»	62

**Parte prima**  
**Sistema di controlli dei servizi di igiene urbana**  
**nella città di Padova**

<b>2. Programmazione e controllo tecnico ed economico dei servizi di igiene urbana</b> <i>di Pietro Baroni</i>	pag. 69
2.1 Il Contratto di servizio e il PEF	» 70
2.2 I costi di trattamento e di smaltimento dei rifiuti	» 72
2.3 I costi unitari	» 74
2.4 I costi dei servizi	» 77
2.5 I costi Carc e il calcolo della Tia	» 81
2.6 Sintesi dei risultati	» 83
<b>3. Monitoraggio della qualità dei servizi di igiene urbana</b> <i>di Pietro Baroni</i>	» 87
3.1 Standard di qualità del Contratto di servizio	» 87
3.2 Metodologia del monitoraggio	» 91
3.3 Il questionario di rilevazione	» 94
3.4 Sintesi dei risultati	» 96
3.5 Le anomalie di igiene urbana e il <i>benchmarking</i> con altre città	» 99
<b>4. L'indagine sulla qualità percepita dei servizi di igiene urbana</b> <i>di Pietro Baroni, Giovanni Binetti, Irene Tognazzo e Giorgio Mariano</i>	» 104
4.1 Avvio della ricerca e impostazione degli obiettivi	» 105
4.2 Progettazione del questionario	» 107
4.3 Metodologia dell'indagine quantitativa e campionamento	» 110
4.4 Sintesi dei risultati	» 112

**Parte seconda**  
**Il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti urbani**

<b>5. La regolazione degli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani a Padova e nel Veneto</b> <i>di Anna Moretto</i>	» 125
5.1 Inquadramento normativo	» 126
5.1.1 La regolazione degli impianti in Veneto	» 128
5.2 La regolazione degli impianti in altre Regioni	» 133

5.2.1 Emilia Romagna	pag.	134
5.2.2 Lombardia	»	136
5.2.3 Piemonte	»	144
5.3 L'esperienza del Bacino Padova 2	»	146
5.3.1 Impianti di destinazione dei rifiuti urbani prodotti dai Comuni del Bacino Padova 2	»	146
5.3.2 Tariffa di smaltimento dei rifiuti indifferenziati	»	153
5.4 Tipologie di impianti in Veneto e tariffe applicate	»	170
5.4.1 Tipologie di impianti	»	170
5.4.2 Tariffe di smaltimento e trattamento dei rifiuti	»	173
5.4.3 Analisi costi e ricavi delle tariffe per impianto	»	178
5.4.4 Costi della gestione rifiuti nei rapporti regionali e nazionali	»	184
5.5 Rapporti e studi economici sull'impiantistica per il trattamento e smaltimento rifiuti	»	189
<b>6. Le tariffe di trattamento e di smaltimento dei rifiuti urbani in Italia</b> di <i>Alfonso Andretta, Giovanni Montresori e Mario Sunseri</i>	»	200
6.1 Strumenti per la valutazione delle tariffe in Italia: il <i>benchmark</i> di <i>www.rifiutilab.it</i>	»	201
6.1.1 Informazioni disponibili	»	202
6.1.2 Presentazione del <i>database</i>	»	203
6.1.3 Tariffe per i termovalorizzatori	»	205
6.1.4 Tariffe per le discariche	»	207
6.1.5 Tariffe per impianti di compostaggio	»	209
6.1.6 Tariffe per impianti di trattamento meccanico biologico	»	212
6.2 Strumenti per la valutazione delle tariffe: applicazioni di strumenti di contabilità analitica	»	214
6.2.1 <i>Life Cycle Costing</i> : concetti introduttivi	»	215
6.2.2 La determinazione delle tariffe di smaltimento in discarica: le voci di costo da considerare	»	217
6.2.3 La determinazione delle tariffe di smaltimento in discarica: esempio di applicazione della tecnica del <i>Life Cycle Assessment</i>	»	220
6.3 L'indennità di disagio ambientale	»	223
6.3.1 Definizioni e concetti chiave	»	224
6.3.2 Modalità di calcolo delle indennità di disagio ambientale nella Regione Abruzzo	»	226
6.3.3 Modalità di calcolo delle indennità di disagio		

ambientale nella Provincia di Torino	pag.	229
6.3.4 Quantificazione delle indennità di disagio ambientale in Italia	»	231
<b>Bibliografia</b>	»	235
<b>Autori</b>	»	241

## *Introduzione*

### **Ambiente, rifiuti urbani e federalismo, opportunità da cogliere**

I rifiuti occupano un posto d'eccezione nella gerarchia d'importanza delle problematiche globali relative all'ambiente.

I rifiuti urbani e industriali, in particolare, occupano una posizione chiave perché – date le dimensioni metriche in gioco – rendono spesso testimonianza dell'inadeguata consapevolezza delle moderne società industriali circa le conseguenze che l'inquinamento ambientale sta provocando al presente e alle future generazioni.

La problematica dei rifiuti è pari quasi a quella dell'inquinamento atmosferico, ed è oggi grande e complessa: 32,5 milioni in Italia, 2,4 in Veneto, sono le tonnellate di rifiuti solidi urbani prodotti dalle famiglie e dal commercio. Oltre 130 milioni sono le tonnellate di rifiuti speciali prodotti, di cui 52 per residui inerti da costruzioni, 73 classificati come non pericolosi, 9 milioni di tonnellate di rifiuti pericolosi.

È abbastanza chiaro dove finiscono i rifiuti urbani in Italia: per un quarto in raccolta differenziata merceologica (carta, plastica, vetro, ferro e alluminio), il resto in 250 discariche e 50 inceneritori autorizzati. Le discariche vanno chiudendo per scelta politica, ma al sud sono ancora molte quelle abusive, spesso oggetto di incendi incontrollati con liberazione di fumi tossici, mentre gli inceneritori (o “termovalorizzatori”) stanno aumentando, e le loro tecnologie sono sempre più sicure, se monitorate in continuo, soprattutto dalla mano delle aziende pubbliche, comprovatamente più attente al rispetto dei livelli di tutela sanitaria ed ambientale nei confronti dei cittadini.

Come nel 2007, anche nel 2008 il Veneto con il 52,9% si è classificato secondo dopo il Trentino Alto Adige nella classifica per regioni della rac-

colta differenziata. Nel Veneto la raccolta differenziata è quasi il doppio di quella media italiana. Il 32% è frazione organica che viene essiccata e sfruttata per biogas, il 15% vetro, 7% plastica, 5% metalli. La Provincia più ricicla d'Italia è Treviso con il 66,9%, ma anche Padova si distingue al settimo posto con il 56,7%.

Il Comune di Padova con il 40,6% nel 2008 è tra i leader della raccolta differenziata per le città sopra i 150.000 abitanti. Fanno meglio solo Reggio Emilia (47,3%), Ravenna, Parma, Modena e Torino.

Regione Veneto e Provincia di Padova si collocano, quindi, ai primi posti nella classifica nazionale, sia per raccolta differenziata che per autonomia di smaltimento dei rifiuti urbani. La qual cosa non è indifferente, se si pensa che a Treviso non c'è neppure un impianto di smaltimento dei rifiuti e quindi i cittadini di quella provincia, prima in Italia per raccolta differenziata, dipendono in tutto e per tutto dalle altre province venete.

L'area del consorzio obbligatorio tra i Comuni del Bacino Padova 2 - istituito nel 1995, come altri venti consorzi del Veneto che svolgono una funzione limitata di autorità ottimale locale - interessa 20 comuni inclusa Padova e circa 420.000 abitanti (quasi la metà della provincia, il 10% della regione). Nell'area urbana di Padova, seconda nel Veneto e tra le prime dieci in Italia, la raccolta differenziata nel 2009 ha raggiunto il 52%.

Il capoluogo provinciale, per natura maggiore produttore di rifiuti da attività commerciali e industriali, è al 42%, mentre i comuni della cintura raggiungono in media il 65%, con otto Comuni che hanno superato il 70%. Ciò implica che la quota di rifiuti secchi da smaltire in discarica o inceneritore ha raggiunto nel 2009 l'entità di 106.000 tonnellate, 70.000 delle quali viene trattata nel termovalorizzatore di S.Lazzaro e gli altri 35.000 sono conferiti in discarica a S.Urbano.

All'accensione della terza linea del termovalorizzatore AcegasAps di S.Lazzaro, la quantità di frazione secca e rifiuti speciali trattata nell'impianto raggiungerà le 150.000 tonnellate annue, e l'impianto sarà perciò in grado di soddisfare pienamente le esigenze di tutta la Provincia di Padova. S.Lazzaro, che con 2 linee smaltiva 220 tonn./giorno e a regime smaltirà 450 tonn./giorno, è dotato delle migliori tecnologie di gestione e pulizia fumi, mentre una turbina installata produrrà oltre 90 GWh di energia elettrica.

Nel comprensorio territoriale del consorzio Bacino Padova 2, inoltre, vi sono alcune discariche esaurite (Roncaiette di Ponte S.Nicolò, 35 Ha, e Vasco De Gama, che producono biogas ed energia elettrica con l'impiego di motori a combustione interna e generatori di corrente connesse alla rete ENEL a media tensione.

Nell'area di alcuni lotti della discarica esaurita di Roncaiette (14,5 Ha) è in corso di allestimento da parte di AcegasAps (multiutility quotata in Borsa, controllata dai Comuni di Padova e Trieste) e APS Holding (Azienda Padova Servizi) un impianto solare fotovoltaico di 1 MWp, tra i primi in Italia realizzato su discarica.

Il Bacino Padova 2 già dal 2004, inoltre, ha programmato la realizzazione di un impianto per la valorizzazione del rifiuto umido prodotto a Padova e nel Bacino (36.000 tonnellate di forsu e 19.000 tonnellate di verde, mercatali e sfalci nel 2009). Un impianto da 30.000 tonnellate/anno per smaltimento umido e fanghi potrebbe essere presto realizzato da AcegasAps, con un investimento di circa 12 milioni di euro.

In generale, comunque, si può affermare che l'intera provincia di Padova è autonoma sotto il profilo dello smaltimento: per quanto riguarda la forsu, l'impianto di compostaggio Biosesa di Este ha trattato nel 2008 ben 192.300 tonnellate su un totale autorizzato di 300.000 tonnellate/anno, un terzo di tutta la produzione regionale di tale frazione. Analogamente, l'entrata in funzione della terza linea insieme alla "ribaulatura" in atto della discarica di Campodarsego e alla disponibilità presso l'impianto tattico regionale di S.Urbano, rendono Padova non solo autonoma, ma in grado di affrontare situazioni ordinarie e di emergenza regionale, sia per quanto riguarda la problematica di smaltimento dei rifiuti urbani che per i rifiuti speciali.

Tutti questi obiettivi perseguiti e raggiunti, tuttavia, non sono ancora abbastanza, in quanto c'è assoluto bisogno di un regime di efficienza e qualità nella gestione dei rifiuti, di efficacia economica e gestionale, di una continua capacità di valorizzare lo smaltimento sia dal punto di vista energetico che sotto il profilo della ricomposizione e della tutela ambientale<sup>1</sup>.

Per questo, negli ultimi anni in provincia di Padova si è cercato progressivamente di dare vita ad una unica entità di coordinamento della gestione integrata dei rifiuti (Ato, come fusione dei quattro enti di bacino obbligatori

<sup>1</sup> In tal senso è in atto la revisione da parte del Ministero dell'ambiente del d.lgs. n. 152/2006 in concomitanza al recepimento della Direttiva UE 2008/98/CE. I principali temi di tale revisione sono a) la responsabilità estesa del produttore, con ciò intendendo l'inderogabile esigenza di promuovere una progettazione e produzione di beni che tengano in considerazione l'intero ciclo di vita, incoraggiando un uso efficiente delle risorse e la minimizzazione dell'intensità energetica e della produzione di rifiuto, considerando nel prezzo i costi ambientali reali di smaltimento dei prodotti; b) adottare programmi di prevenzione della produzione dei rifiuti entro il dicembre 2013; c) chiarire meglio il concetto di raccolta differenziata alla luce delle evoluzioni nelle pratiche di separazione e organizzazione dei flussi merceologici.

esistenti), al fine di coordinare i flussi, raccordare le tariffe economiche di raccolta, trasporto e smaltimento, e creare una “cabina di regia” unica del ciclo integrato dei rifiuti per intrattenere un rapporto unitario e univoco con le aziende e i gestori degli impianti.

L’Italia non è tutta uguale, come si è detto il nord differenzia molto di più: ma il miglioramento della qualità della raccolta dei rifiuti è un impegno costante degli enti locali e dei cittadini, e su questa strada si può davvero sperare in un futuro migliore.

Il vero problema, come si è visto in Campania, sono i rifiuti speciali e i tossico-nocivi. Quei 9 milioni di tonnellate che vengono controllati dai carabinieri dei NOE, che finiscono teoricamente per il 63,5% a trattamento chimico, per il 6% in discarica, per l’11% ad incenerimento, per il 9% a stoccaggio perché non altrimenti gestibili.

Ogni anno, le imprese “a rischio” producono rifiuti che spesso non si sa dove finiscano. Escono da fabbriche con documenti spesso falsi, vengono trattati in impianti abusivi, ricevono una etichetta di “speciali”, spesso non pericolosi, e, in assenza di controlli reali e non solo cartacei, finiscono mescolati in impianti ordinari, oppure all’estero.

La gestione dei rifiuti speciali pericolosi rappresenta un tema “di frontiera” per le amministrazioni locali, con numerose situazioni critiche emerse negli ultimi anni: questi flussi prodotti dalle aziende, spesso come scarti o risultati di lavorazioni manifatturiere, sfuggono la rilevazione statistica dei rifiuti urbani e degli “speciali assimilati” ed entrano in un circuito di smaltimento spesso opaco perché tendente a ridurre i costi attraverso la violazione delle regole. Non sono mancati casi di smaltimento di rifiuti speciali in mescolanza con gli inerti, da usare per sottofondi stradali, mentre non sono rare le manipolazioni dei documenti di carico e di stoccaggio previsti dalla norma, anche da parte di grandi imprese industriali: i costi delle sanzioni – anche quelli collegati a norme di natura penale – sono spesso infinitamente inferiori ai vantaggi collegati ad una infrazione sistematica e continuativa delle norme.

Si tratta, purtroppo, di criminalità consapevole, mancato rispetto delle regole, un vero e proprio oltraggio nei confronti della società e del futuro.

Recentemente il Ministero dell’ambiente ha introdotto un sistema informatico, il SISTRI, volto ad assicurare il monitoraggio dei rifiuti speciali in ogni fase della loro manipolazione, non disgiunto da forme di sorveglianza e controllo elettronico dei trasporti e degli smaltimenti.

Esso è apparso subito come un sistema complesso e costoso, contro cui molte imprese – specie le più piccole – si stanno ribellando. Eppure, non può esservi tregua né alternativa in questa lotta ad ogni livello per salva-

guardare l'ambiente, contro il rifiuto di ogni responsabilità "estesa" da parte dei produttori.

I risultati occulti dell'inquinamento possono rivelarsi dopo decenni, come nel caso dell'amianto, e provocano morti, lutti e dolore spesso più delle gravi malattie "epocali" della nostra società.

Senza una forte educazione individuale e sociale alla responsabilità ecologica, la problematica ambientale è destinata a diventare sempre più rilevante.

I prodotti industriali sempre più sofisticati contengono metalli, acidi, composti chimici che possono essere dispersi nell'ambiente se il ciclo produttivo non comprende anche il recupero sistematico e capillare dei prodotti di scarto: sono ormai anni che la normativa sui rifiuti elettrici ed elettronici (RAEE) viene diluita per la crisi economica e la difficoltà dei produttori di accordarsi e condividere i costi. Con la crisi i controlli divengono più difficili, il rigore si rilassa, emergono comportamenti negligenti. Senza una radicale educazione dei bambini e dei giovani alla pulizia dell'ambiente in cui vivono, alla selezione e conservazione dell'energia e dei materiali, al controllo diretto e personale della destinazione dei rifiuti prodotti, non vi saranno le condizioni per un futuro sereno.

La gestione del ciclo integrato dei rifiuti, oltre che un ambizioso traguardo di sicurezza e tutela ambientale, rappresenta una componente economica e finanziaria molto rilevante del sistema dei servizi pubblici locali. Nel 2007, secondo i dati ISPRA-APAT, i Comuni italiani hanno speso 7,8 miliardi di euro, in media 131 euro per abitante, per sostenere la spesa di raccolta, spazzamento, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani, con una copertura complessiva dei costi tramite tariffa e tassa pari al 90%. Il restante 10% è stato sostenuto dai Comuni medesimi, o da interventi straordinari dello Stato. Nel corso dell'ultimo decennio, l'adozione della Tariffa di igiene ambientale intesa come prestazione di servizio e quindi soggetta ad Iva, ha progressivamente escluso i costi e i ricavi dai bilanci comunali, per trasformarli in prestazioni di servizi.

La recente sentenza della Corte Costituzionale n. 238/2009 sulla natura tributaria di "tassa" ha ricondotto concettualmente – almeno temporaneamente – entrate e spese nell'"alveo" del bilancio locale: ebbene, questi ricavi e spese rappresentano nella media l'8% dei bilanci comunali totali.

Se si considera che la quota dei rifiuti urbani rappresenta solo un quarto circa dei rifiuti prodotti nel paese, si deve accettare il concetto che la spesa per l'ambiente non può più essere considerata una spesa marginale, ma altresì una componente essenziale dei costi della pubblica amministrazione,

delle imprese e della famiglia, e soprattutto un importante elemento di valutazione sociale ai fini della “qualità della vita urbana”: ciclo idrico (acqua potabile, fognatura, smaltimento), ciclo ambientale, riscaldamento, energia, trasporti, telecomunicazioni e internet costituiscono elementi primari insieme a educazione, sanità, sicurezza sociale e previdenza per determinare la qualità il grado di civiltà di una regione.

Il governo del ciclo integrato dei rifiuti è cresciuto in vent’anni, di pari passo con le esigenze dello sviluppo urbano, territoriale e tecnologico, attraverso un insieme di normative nazionali e regionali di riferimento (tra tutte va ricordata la legge Ronchi - d.lgs. 22 del 15 febbraio 1997, che introduceva la gestione obbligatoria dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali – e poi il decreto legislativo n. 152/2006 nelle sue varie riscritture e modifiche, che agli artt. 148 e 201 riorganizzava e caratterizzava le medesime Autorità).

Caratteri dominanti della normativa sono stati il principio “chi inquina, paga”, mutuato dalla UE, la progressiva crescita della raccolta differenziata con destinazione al recupero e reimpiego delle frazioni differenziate, la riduzione dello smaltimento in discarica, specie del “tal quale” e delle frazioni umide, il consolidamento di forme di smaltimento industriale dei rifiuti, tra cui la termovalorizzazione.

Questi obiettivi sono stati perseguiti con esito positivo, principalmente nelle regioni del nord Italia. Ma l’approccio ad una soluzione moderna e innovativa del problema dei rifiuti non è risultato certamente omogeneo, a livello nazionale, ed anzi si è caratterizzato dapprima con una varietà interpretativa delle norme nazionali di indirizzo articolate nella legislazione regionale.

Il “lato debole” dell’organizzazione del ciclo dei rifiuti è risultato essenzialmente legato alla natura del rapporto tra enti locali e aziende di gestione. Laddove il mercato e la “transparency” economica l’hanno consentito – cioè nel nord Italia - il ruolo delle Autorità d’ambito ha assunto una funzione di effettivo controllo e regolazione delle tariffe, della qualità della raccolta e degli impianti di smaltimento. Non in assenza di problematiche, il percorso della riduzione dei rifiuti e dell’ottimizzazione degli smaltimenti, in una ottica di economicità ed efficacia dei processi, ha preso piede.

Nella maggior parte delle regioni del resto d’Italia, il processo di nascita e sviluppo degli Ato si è invece trasformato in una forte interazione, e spesso “commistione” tra enti pubblici e Autorità territoriali ottimali intervenute come “imprenditori”, mettendo insieme l’attività industriale e l’esercizio contemporaneo di una impossibile funzione di regolazione. Tale doppia attività intervenuta in assenza di aziende trasparenti e di un mercato almeno

parzialmente libero, considerata la difficoltà per i comuni imprenditori di aprire, realizzare ed esercitare impianti di smaltimento in questo particolare settore.

La necessità di dare risposte e rispettare la norma, ha indotto gli enti locali ad “inventare” formule di gestione che, generando spesso ampi conflitti di interesse a carico degli amministratori stessi, sono sfociati in alcune situazioni di vera e propria crisi, territoriale e giudiziaria, come nel caso della Campania, della Calabria e della Sicilia, regioni da sempre commissariate.

Le Autorità d’ambito ottimale (ATO) sono divenute così nel settore dei rifiuti, più che una realtà, un “modello a tendere”, articolate in modelli gestionali diversi da regione a regione, spesso con grandi sprechi economici. In alcuni contesti la natura dell’Ato è stata modellata su quello dell’ATO idrico proposto dalla Legge Galli, con funzioni di programmazione d’ambito e gestione della realizzazione di impianti, definizione delle tariffe per i medesimi, regolazione e sostegno della raccolta differenziata e delle altre forme di trattamento e gestione dello smaltimento (impianti per l’umido, CDR, discariche, ecc.).

In questa formula operativa più corretta, i “gestori” rappresentano soggetti-azienda separati dall’autorità di regolazione e pianificazione. Non è sempre semplice riuscire ad ottenere assemblee societarie imparziali quando i sindaci soci delle aziende *in house* e spesso consiglieri di amministrazione e presidenti delle medesime, sono altrettanto presenti negli Ato o nei consorzi obbligatori che devono determinare le tariffe di smaltimento o bandire le gare d’appalto della raccolta, trasporto e spazzamento.

Il perseguimento della separazione tra proprietà e gestione, nell’azienda, e del principio della programmazione e del controllo nell’Autorità d’ambito, ha comunque consentito nella maggior parte delle realtà locali virtuose il raggiungimento di un equilibrio dinamico, che costituisce esattamente il risultato atteso della contrapposizione di poteri, vincoli e controlli che caratterizzano le norme istitutive delle Autorità.

In altri contesti, invece, si è tollerato lo sviluppo di un modello di Ato “azienda”, la quale si è trovata progressivamente a provvedere in proprio all’organizzazione della gestione integrata del ciclo dei rifiuti: definire le tariffe, organizzare o subappaltare raccolta e spazzamento, progettare e realizzare gli impianti, gestire i medesimi spesso senza un approccio veramente imprenditoriale, sotto l’egida di una vaga programmazione regionale, spesso commissariata.

Ne è ovviamente scaturito, in questi casi, un conflitto implicito di interessi, che ha portato ad una dinamica tariffaria difficilmente controllabile e talvolta esplosiva... Quando mancano i controlli, e l’Ato medesima orga-

nizza i servizi, le tariffe vanno a coprire costi e spese determinati senza alcun piano industriale e controllo di merito.

Non è stato peraltro raro, invece, il caso in cui aree abbastanza evolute, hanno visto l'accordo tra Ato e aziende per incrementare la componente tariffaria relativa agli investimenti, in quanto l'industrialismo di alcune aziende "multiutilities" quotate e non quotate ha forzato i Comuni con l'adozione di tariffe pesantemente condizionate da progetti di finanza ad accelerato ammortamento. Si potrebbe rimanere sorpresi analizzando la situazione impiantistica e i costi di gestione dichiarati degli impianti in alcune regioni del nord normalmente qualificate come "best practitioners" nel settore ambientale, valutando poi le pesanti conseguenze sulle tariffe finali pagate dai consumatori.

In rapporto a queste dimensioni del fenomeno della gestione dei rifiuti, il Parlamento ha recentemente introdotto una fase di profonda riflessione sull'esistenza stessa delle Autorità d'ambito attraverso la conversione in legge del d.l. n. 2/2010, art. 1-quinquies: "All'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, dopo il comma 186 è inserito il seguente comma: "186-bis. Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge".

Secondo la norma, le Regioni, entro un anno, dovranno attribuire le funzioni esercitate dagli Ato idrici e dei rifiuti "con criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Le Regioni, dunque, anche alla luce della crescente domanda di federalismo e autonomia, dovranno svolgere un importante compito normativo: decidere come vogliono organizzare il controllo delle risorse idriche e delle problematiche della gestione dei rifiuti. Con la formula "sono soppresse", il legislatore ha infatti stabilito un principio normativo inderogabile: la figura autonoma dell'Autorità d'ambito ottimale, che ha occupato la legislazione italiana negli ultimi vent'anni, e cioè a partire dal dibattito sulla legge "Galli" 5 gennaio 1994 n°36, istitutiva delle Ato idriche, sparisce teoricamente

dal corpus normativo degli enti locali e regionali, rimanendo legata solo alle Autorità nazionali di ispirazione amministrativa di diritto francese (Telecomunicazioni, Energia, Concorrenza e Mercato, Assicurazioni private).

Va appena ricordato che la norma citata nel decreto legge n. 2/2010, e cioè il d.lgs. n.152/06, aveva introdotto il principio di personalità giuridica autonoma per gli Ato rifiuti, in modo rafforzativo rispetto alle normative precedenti. Dunque, il provvedimento, ispirato da alcune forze politiche federaliste nel parlamento italiano, ha affermato una completa inversione di tendenza del legislatore.

Se da un lato non sussiste alcun dubbio circa il principio di continuità della funzione, il quale indica che – sino ad intervenuta legislazione regionale – le Autorità esistenti comunque continueranno ad operare, rimane evidente la volontà di chiudere un periodo storico, determinata dall'ultimo comma sulla decadenza della normativa vigente.

Si tratta, dunque, di individuare nell'arco di dodici mesi, nuovi assetti che tengano comunque conto delle prescrizioni normative del d.lgs. n. 152/2006: a) organizzazione e assetto della gestione dei servizi integrato a livello territoriale; b) gestione territoriale di area vasta; c) garanzia di competitività nell'affidamento della gestione dei servizi, secondo quanto ultratrativamente previsto dall'art. 23-bis del d.l. n. 133/2008 così come modificato dal d.l. n. 135/2009 (riforma dei servizi pubblici locali).

La volontà espressa dal Legislatore con il d.l. n. 2/2010 è intesa, come altre norme approvate nella corrente legislatura, alla riduzione generale dei costi degli enti locali e della spesa pubblica<sup>2</sup>, e dovrà essere ora sottoposta al processo legislativo regionale per una effettiva attuazione.

Nelle more dell'adozione dei relativi provvedimenti normativi regionali, rimane aperta la questione che la soppressione degli Ato non può certamente concretizzarsi in un ritorno, più o meno funzionale, alla gestione delle relative problematiche idriche e ambientali nelle dirette competenze di migliaia di comuni grandi e piccoli privi delle necessarie professionalità e organizzazione in materia, ma deve necessariamente essere inscritta in una dimensione dell'autorità di regolazione su scala più ampia (provinciale o

<sup>2</sup> Va ricordata al proposito anche la norma di cui all'art. 2 della l. 29 dicembre 2009 n. 191, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, o Legge Finanziaria 2010", che al comma 186 lettera e) prevede l'obbligo per i Comuni di "sopprimere i consorzi di funzioni tra enti locali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto".

meglio regionale), tale da garantire un efficace espletamento di funzioni di controllo e regolazione e con capacità negoziale e deliberativa tale da contrastare il sistema legittimo, ma opportunistico, degli interessi delle imprese pubbliche e private.

Assume grande importanza, in quest'ottica, il processo di riforma federalista dello Stato: l'individuazione normativa di dimensioni organizzative più ampie del livello di regolazione nel campo dell'acqua e dei rifiuti, di livello regionale con sottoinsiemi provinciali, permetterebbe di elaborare modelli tariffari più efficaci sia per il finanziamento di impianti sia per l'appalto di servizi nel mercato, con maggiore specificità e potere di controllo del mercato.

Se è vero, da un lato, che le articolazioni territoriali (urbano, semiurbano, semirurale, rurale, montano, turistico) comportano significative differenze di struttura ed entità delle tariffe di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, nondimeno una competenza provinciale o regionale dell'autorità e dei relativi schemi tariffari consentirebbero notevoli risparmi in termini di costi di gestione e un maggiore coordinamento di competenze e controllo gestionale.

Il federalismo appare costruito, nei modelli suggeriti dall'attuale legislazione, principalmente sulla determinazione di "costi standard" e "tariffe standard", riferite alla capacità contributiva, organizzativa e all'autonomia dei singoli territori. La capacità di associare la rappresentanza dei fruitori individuali e collettivi dei servizi (cioè famiglie e imprese da un lato, e comuni dall'altro) in autorità amministrative di livello sovraordinato regionale, con competenze specifiche di valutazione delle tariffe e dei costi, consentirà di avere tariffe ambientali più convenienti, e di programmare interventi di investimento e di finanza di progetto su aree "vaste", con economie di scala significative.

Con riferimento alla regolazione in materia ambientale, le autorità pubbliche, Regione, Provincia, Comuni, possono molto in questo senso: possono decidere dove si possono fare o ampliare gli impianti, come si devono gestire, per quanti anni e a che prezzo conferire i rifiuti: in Europa, questo sistema è in grado di autocontrollarsi, basta volerlo.

Il tema principale da discutere nel processo legislativo regionale indicato dal d.l. n. 2/2010, quindi, è se la dimensione delle autorità di controllo locali o provinciali sia sufficiente a confrontarsi con la dimensione delle aziende nazionali (quelle quotate, alcune delle quali hanno diversi miliardi di euro di fatturato, come A2A, che ha recentemente realizzato il termovalorizzatore di Acerra nel quadro della crisi dei rifiuti in Campania) e internazionale desiderose di entrare nel ricco mercato del trattamento integrato

dei rifiuti. O se piuttosto non sia preferibile istituire una autorità unica regionale, governata direttamente con articolazioni locali, in grado di mettere “sul piatto” tutto il peso dell’autorità regionale nel negoziato della gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

Tutte le società civili hanno come priorità una gestione ambientale razionale e l’eliminazione efficace dei rifiuti come elemento prioritario d’ordine e di garanzia di livelli di civiltà e tutela sanitaria nelle grandi città. Non si tratta di una questione estetica, ma di una grande sfida organizzativa e ambientale che va gestita ai massimi livelli di consapevolezza e competenza.

La vicenda della Campania, dove la Regione non programmava, le Province non controllavano, i Comuni e gli Ato malappaltavano i servizi o non li assicuravano, ha evidenziato pienamente l’emergere di costi esorbitanti e le insormontabili difficoltà sociali generate da una gestione maldestra e interessata del ciclo integrato dei rifiuti.

La funzione di regolazione e controllo più specifica delle Autorità d’ambito ottimale può trovare un valido modello organizzativo nella esperienza dell’Ente di Bacino Padova 2, illustrata ampiamente in questo volume. Per caratteristiche fondative, l’Ente di Bacino Padova 2 ha sviluppato compiti amministrativi concessori e competenza in materia di tariffe di smaltimento e programmazione di lungo periodo degli impianti. Esso ha svolto, svolge e supporta una consistente attività di comunicazione ed educazione in materia ambientale. Partendo dal principio che la comunicazione va comunque “segmentata” in relazione a chi vi ha accesso, l’Ente ha sviluppato una forte presenza telematica attraverso il sito [www.novambiente.it](http://www.novambiente.it) che ospita anche diverse attività di social-network (web 2.0); una importante attività consiste nello sviluppo delle tecniche di controllo e regolazione del rapporto con l’azienda gestore del ciclo integrato ambientale come “braccio operativo” della pubblica amministrazione locale, in particolare dei Comuni del Bacino e del Comune di Padova. Le competenze sviluppate nell’ultimo decennio hanno fatto sì che l’ente esprimesse presenze nazionali presso le principali manifestazioni (Ecomondo, Sep Pollution, Ravenna Acqua Rifiuti Energia, BICA Biennale della Comunicazione Ambientale, Compa Salone della Comunicazione della Pubblica Amministrazione). Da alcuni anni, l’ente pubblica volumi di approfondimento sull’attività di controllo amministrativo del ciclo integrato dei rifiuti (2006 e 2007 con CLEUP Editore, Padova) e sulla comunicazione ambientale (2009 con Franco Angeli, Milano).

Inoltre, oltre a sostenere servizi integrativi con le principali associazioni imprenditoriali, il Bacino Padova 2 sostiene e finanzia attività formative su