

## **“La titolarità delle funzioni nella gestione del ciclo dei rifiuti”**

### **- La valenza economica in Italia del settore dei rifiuti solidi urbani -**

#### **Relazione di Filippo Brandolini**

*Vice Presidente Federambiente, Presidente Hera Ambiente Spa*

Ringrazio l'Avv. Caramazza non soltanto per l'ospitalità, ma anche per le sue parole introduttive, che bene hanno rappresentato il senso di questo Convegno.

In particolare quando afferma che la confusione è grande e parla di un disagio che dura da un decennio, l'Avv. Caramazza fotografa in maniera esatta lo stato in cui operano le aziende di gestione dei rifiuti, confermando le nostre opinioni ed impressioni al riguardo.

Prima di illustrare, o meglio elencare, alcune criticità sotto il profilo giuridico e normativo, che poi potranno meglio declinare ed inquadrare i Relatori nostri ospiti in questa occasione di confronto, vorrei fornire alcuni elementi di natura industriale ed economica, anche per evidenziare che si tratta di un settore che non è marginale nel nostro Paese.

Il settore della gestione dei rifiuti, oltre alla originaria funzione di tutela ambientale, ha importanti potenzialità ed opportunità di sviluppo economico ed occupazionale che andrebbero in qualche modo assecondate, invece di essere penalizzate o frenate da questa situazione di incertezza e di indeterminatezza giuridico-normative.

A questo proposito ritengo opportuno fornire alcuni numeri e dati.

Il gettito complessivo della gestione dei rifiuti in Italia nel periodo 1998-2007 è passato da 4,2 miliardi di euro a 7,2 miliardi di euro, a dimostrazione del peso di questo settore e della sua rapida ed importante crescita. Il 1998 non è un anno qualsiasi: è il primo anno di applicazione del Decreto Ronchi, che ha rappresentato uno strumento forte dal punto di vista delle politiche ambientali nonché la prima legge che ha sollecitato un approccio industriale nella gestione dei rifiuti.

Il peso della gestione dei rifiuti nell'economia nazionale è aumentato, tanto che la quota del gettito complessivo in rapporto al prodotto interno lordo è passata dallo 0,40% del 2000 allo 0,47% del 2007. Il numero degli addetti del settore si stima che siano oltre le 83 mila unità, di cui oltre 44 mila hanno il contratto collettivo nazionale di lavoro Federambiente.

Il peso del settore ambientale sul totale nazionale in termini di occupazione è quasi dello 0,5%, quindi in linea con il rapporto tra gettito complessivo e prodotto interno lordo.

Questi pochi numeri mi sembrano efficaci per dimostrare che si tratta di un settore economico importante, il quale necessita di un quadro giuridico-normativo chiaro per cogliere nuove opportunità di sviluppo, oltre che per svolgere l'attività fondamentale per la quale è stato costituito, vale a dire la raccolta e la gestione ambientalmente corrette dei rifiuti.

D'altra parte le potenzialità dimostrate o indotte dallo sviluppo di questo settore grazie ad un impianto normativo che ha previsto obiettivi ben precisi ed incentivi, la possiamo leggere attraverso l'andamento dell'industria del riciclo. Preciso che, anche in questo caso, sto facendo riferimento a dati e numeri che sono contenuti in studi e ricerche promosse da Federambiente nel corso degli ultimi anni. Infatti lo sviluppo dell'industria del riciclo in questi ultimi anni è stato favorito dall'emanazione del Decreto Ronchi, il quale per la prima volta ha introdotto obiettivi e incentivi in ordine alla raccolta differenziata ed al riciclaggio.

Nel periodo 2000-2006 l'industria del riciclo è cresciuta del 17,2% nel nostro Paese, da confrontare con una riduzione dell'indice industriale del 4%. Rispetto quindi ad una tendenza di decremento della produzione industriale nel nostro Paese, c'è stato un forte sviluppo dell'industria del riciclo.

Nello stesso periodo nell'industria del riciclo è stato raddoppiato il valore della produzione e il valore aggiunto per addetto è aumentato del 15%.

Da Paese importatore di materie prime seconde siamo diventati Paese esportatore.

Questi risultati sono strettamente connessi all'attività delle aziende di gestione dei rifiuti e dimostrano che una oculata politica, supportata da norme che diano indirizzi chiari, può produrre risultati importanti per il sistema Paese e renderlo meno dipendente dall'estero.

Siamo profondamente convinti che queste potenzialità possano essere ulteriormente sviluppate e perseguite anche per un ulteriore rilancio del settore, diversificando e innovando le attività caratteristiche in coerenza con l'approccio della *green economy*, sulla quale da alcuni anni vi è un dibattito ampio e diffuso.

Federambiente ritiene che il settore dei rifiuti, adeguatamente supportato da un sistema normativo chiaro e definito, possa svolgere un ruolo importante nella *green economy*, in coerenza ed in applicazione anche della Direttiva europea sui rifiuti, la quale fornisce alcuni indirizzi importanti e strategici, tra i quali, innanzitutto, ridurre e minimizzare il ricorso allo smaltimento in discarica. Ciò a partire dal presupposto che i rifiuti abbiano un potenziale di recupero di materia ed energetico da valorizzare.

Questo obiettivo, per esempio, lo si può perseguire attraverso un ulteriore sviluppo delle politiche di raccolta differenziata e riciclaggio: il nostro, purtroppo, è un Paese che marcia a più velocità anche sotto questo profilo, ciò significando che se in alcune aree di fatto occorre recuperare lo scarto evidente dato da una situazione della gestione dei rifiuti a livelli molto arretrati, in altre siamo maturi per impegnarci anche nell'innovazione dei servizi e dei processi, finalizzati a migliorare la qualità della raccolta differenziata e quindi aumentare le quantità avviate ad effettivo riciclaggio.

A questo proposito, ricordo che la Direttiva europea sui rifiuti stabilisce obiettivi di effettivo riciclaggio e non percentuali di raccolta differenziata, la quale è uno strumento per raggiungere tale obiettivo. Da parte sua lo Stato italiano ha recentemente recepito, attraverso una revisione del D.Lgs. 152, con qualche contraddittorietà, i contenuti della Direttiva europea.

Sono possibili varie iniziative di carattere industriale e a forte contenuto tecnologico volte a favorire il recupero di materia e la produzione di energia rinnovabile, soprattutto attraverso la valorizzazione dei rifiuti biodegradabili, limitandone così gli impatti negativi per l'ambiente derivanti dallo smaltimento in discarica. Si tratta di processi che pure necessitano di supporto normativo oltre che di un sistema incentivante, il quale nel nostro Paese, va detto, ha già elementi di positività, spingendosi fino a ritenere che le discariche esaurite, ora, senza dubbio, un costo per la collettività, possono divenire prossimamente delle opportunità di sviluppo di varie iniziative, a partire dalla valorizzazione dei relativi siti per l'installazione di impianti fotovoltaici.

Desidero anche evidenziare un'altra importante criticità sotto il profilo industriale e commerciale, che ritengo sia paradigmatica del rischio che il nostro Paese sta correndo.

Faccio riferimento a quanto sta accadendo nel mercato dei rifiuti speciali, tema spesso ritenuto dall'opinione pubblica estraneo e disgiunto da quello dei rifiuti urbani, mentre in realtà è molto rilevante per la salvaguardia dell'ambiente e del territorio, per favorire lo sviluppo economico del Paese offrendo alle imprese servizi di trattamento dei loro rifiuti nonché per ridurre il peso della malavita organizzata in questo settore.

Nel nostro Paese, tradizionalmente carente di impianti e con un sistema industriale per il trattamento dei rifiuti generalmente debole e frammentato, vi è una forte presenza, aggressiva e competitiva di operatori esteri, in particolare tedeschi, austriaci o francesi, i quali partecipano alle gare aggiudicandosene molte perché hanno una propensione industriale ed una capacità impiantistica che li rende particolarmente competitivi rispetto alla situazione italiana, la quale peraltro sopporta molti limiti sotto il profilo dell'agibilità normativa ed autorizzativa degli impianti. Questo aspetto merita una riflessione, in quanto non stiamo parlando di una competizione in cui sia salvaguardata la reciprocità, per cui le nostre imprese competono all'estero e quelle estere competono da noi. È una competizione unilaterale, alla quale si stanno affacciando anche nuovi mercati come quelli dell'Est Europa, talora direttamente, talora intermediati da operatori più strutturati come quelli tedeschi o austriaci.

A ciò si aggiunga quanto si è con insistenza letto di recente sugli organi di informazione, vale a dire di contatti, e probabilmente qualcosa di più di semplici contatti, avvenuti per studiare l'ipotesi di affrontare l'ultima emergenza campana attraverso l'esportazione via nave di rifiuti verso impianti di imprese del Nord Europa, in Norvegia, Svezia o Olanda. Tali imprese sono interessate a smaltire presso i loro impianti, i quali soffrono una carenza di combustibile, i rifiuti della Campania, al fine di alimentare i connessi impianti di teleriscaldamento. Anche in questo caso a tariffe estremamente competitive rispetto a quello che è il costo industriale dello smaltimento nel nostro Paese.

Non deve meravigliarci che possa capitare ciò, in quanto questa è una delle risposte possibili all'emergenza e, nei rifiuti come in altri settori, è scontato che avanzino processi di globalizzazione.

La preoccupazione che però rappresento a nome di Federambiente, è che una tale soluzione non sia altro che una scorciatoia volta ad evitare il confronto con i cittadini ed il potenziale conflitto sociale da parte di una politica debole, incapace di programmare lo sviluppo dei servizi e la realizzazione degli impianti.

Sotto questo profilo il nostro Paese sta correndo un rischio molto grave. Si tratta del rischio di deindustrializzare ancor più questo Paese rispetto al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti, quindi perdere competenze, conoscenze e *know how*, ma anche disperdere quel tessuto di imprese che, pur timidamente, stanno cercando di approcciare in termini industriali lo sviluppo di questo settore. Si tratta del rischio di diventare dipendenti dall'estero rispetto alla gestione dei rifiuti, per poi scoprire tra 10-15 anni, semmai quando all'estero si saranno dati una nuova organizzazione e visione della gestione dei loro rifiuti e non avranno più bisogno dei nostri, di essere incapaci di gestirli e quindi di dover affrontare un'emergenza diversa, generata dalla mancanza di previsione e di progettualità della nostra politica attuale.

Federambiente da alcuni anni è impegnata ad affermare ed elaborare una posizione, per la quale si ritiene prioritario promuovere una gestione moderna ed industriale dei rifiuti, che consenta di superare il nanismo e la frammentazione nonché di affrontare l'evidente carenza infrastrutturale.

Più che la fuorviante discussione che sta dividendo il nostro Paese su privatizzazioni e liberalizzazioni, noi riteniamo prioritario perseguire una gestione industriale dei rifiuti. Vorrei fornire anche in questo caso alcuni dati a testimonianza della debolezza del nostro sistema di gestione dei rifiuti.

Se compariamo la situazione del nostro Paese con quella degli altri Paesi europei di maggiori dimensioni (Francia, Germania, Spagna e Gran Bretagna) constatiamo che le prime cinque imprese italiane hanno quote di mercato pari alla metà della media delle prime cinque degli altri Paesi. Se guardiamo il rapporto tra produzione di rifiuti urbani e numero gestori, vediamo che il rapporto è sproporzionatamente più basso in Italia a testimonianza della enorme frammentazione gestionale e così potremo continuare per

capacità dei singoli impianti di termovalorizzazione o per i costi unitari per tonnellate di rifiuti.

Pertanto dal confronto con gli altri Paesi europei risulta che il nostro sistema di imprese per la gestione dei rifiuti è enormemente più debole, con scarsa propensione industriale.

D'altra parte in Italia circa il 20% delle gestioni sono ancora in economia, soprattutto per quanto riguarda Comuni di piccole dimensioni e di fatto i processi di aggregazione e industrializzazione nelle *utilities* sono stati guidati principalmente dal settore energetico. Infatti le aggregazioni importanti nel settore dei rifiuti, sono principalmente avvenute attraverso aziende multiservizi, operanti anche nei settori del gas e dell'energia elettrica, stimolate in questo senso dai Decreti Bersani e Letta.

Ciò dimostra che c'è molto da fare anche sotto il profilo normativo. Anzi, le norme, più che la causa, rappresentano l'effetto del problema, poiché in buona sostanza sono l'esito di una carenza di visione politica strategica.

È necessaria una forte determinazione in termini di politica industriale su questo settore, probabilmente non solo su questo, ma non intendo allargare lo spettro del ragionamento e quindi limitiamoci al settore dei rifiuti.

Occorre quindi avere un disegno chiaro, quello che è mancato in questi anni: in fondo possiamo dire che il Decreto Ronchi ha osato individuare una strategia, si è espresso in modo chiaro e coerente, anche se con qualche carenza o parzialità. Da quel momento in poi la situazione si è resa sempre più confusa e contraddittoria.

A questo punto vorrei introdurre alcuni temi di natura giuridica sui quali, se lo riterranno opportuno, potranno tornare i nostri autorevoli interlocutori negli interventi previsti a seguire.

Innanzitutto, il tema delle gare.

Federambiente, come noto, è la Federazione delle imprese di gestione dei rifiuti pubbliche o di origine pubblica, che nel tempo sono evolute, si sono modificate e si è modificata la loro compagine azionaria.

A dispetto di quanto si possa comunemente pensare, noi non siamo ostili alle gare. Anzi riteniamo che le gare possano essere uno strumento per favorire processi di industrializzazione, a condizione però che via sia la necessaria chiarezza. A questo proposito il Decreto Legislativo 152 scrive una cosa, mentre il 23 *bis* ne prevede un'altra. Infatti il D.Lgs. 152 prevede l'affidamento per la gestione del servizio esclusivamente tramite gara, mentre il 23 *bis* prevede anche la *partnership* pubblico privato, mediante la cosiddetta gara a doppio oggetto, e mantiene l'affidamento *in house* quale forma residuale.

Già questo è un primo tema: qual è la fonte normativa di riferimento, perché due norme emanate di fatto contemporaneamente sono così differenti?

Il secondo tema, peraltro già evidenziato dall'Avv. Caramazza, è relativo a chi bandisce le gare.

Da alcuni anni sono stati introdotti gli Ambiti territoriali ottimali, le ATO, quale strumento amministrativo dei servizi pubblici locali, cui i Comuni dovevano delegare compiti e funzioni.

Le ATO sono state recentemente sopresse e ancor più recentemente è stata posticipata la loro soppressione. All'atto della previsione della soppressione, si è demandato alle Regioni di determinare come e a chi riaffidare le funzioni svolte dalle ATO. Insomma anche in questo caso la situazione non è assolutamente fluida e chiara.

Da parte nostra possiamo affermare che le dimensioni e la natura della stazione appaltante non sono indifferenti rispetto ai processi industriali che si intendono favorire. Il rischio che ritorna periodicamente e continuamente nel nostro Paese è che alla fine, anche qui per una debolezza del "*policy maker*", si introduca semmai l'istituto delle gare come strumento per l'affidamento della gestione dei rifiuti negli anni a venire, senza affrontare e risolvere il problema della frammentazione.

In questo scenario il rischio è che si bandiscano molte gare a livello comunale in assenza di una decisione forte rispetto alla natura ed alle dimensioni delle stazioni appaltanti e dei relativi ambiti.

D'altra parte i rischi di questo scenario li possiamo desumere dalla vicenda del settore della distribuzione del gas, dove da mesi siamo in attesa dei decreti attuativi che dovrebbero regolare le gare previste dal Decreto Letta, emanato nel 2000. È noto che le pressioni più forti, che hanno comportato il ritardo nell'emanazione di tali decreti, erano relative proprio alla dimensione degli Ambiti. La prima ipotesi verteva su circa 80-90 Ambiti, per poi approdare a una seconda ipotesi di circa 120 Ambiti.

Pare che sia imminente la determinazione conclusiva di circa 180 Ambiti. Sono tre numeri che possono apparire poco importanti o di scarso significato, ma invece sono indicativi rispetto ai processi industriali che si intendono favorire.

Se si considera che fino a pochi anni fa i gestori della distribuzione del gas erano oltre 800 e dopo le gare potranno essere al massimo circa 180, ma saranno certamente meno in quanto è probabile che lo stesso gestore si aggiudichi le gare relative a più Ambiti, risulta evidente che le dimensioni e la natura delle stazioni appaltante ovvero dell'Ambito territoriale sono importanti e decisive per determinare quali processi industriali favorire.

Un tema da affrontare e chiarire riguarda anche il perimetro di gara, con particolare riferimento al tema degli impianti.

Riteniamo infatti che vada salvaguardata la proprietà e la gestione di impianti regolarmente autorizzati e realizzati da soggetti gestori, a prescindere dalla loro proprietà pubblica, misto pubblico-privata o privata per il trattamento dei rifiuti urbani e in numerosi casi anche dei rifiuti speciali.

Occorre stabilire come garantire e regolare il diritto di accesso a questi impianti al soggetto che si aggiudicherà la gestione della raccolta e dello spazzamento e quindi occorre stabilire come determinare la tariffa di accesso all'impianto medesimo.

A questo punto sorge un problema, vale a dire chi e secondo quale metodologia determina queste tariffe? Ritorna a questo proposito un argomento di discussione, legato in particolare al Servizio idrico integrato, in ordine alla necessità di un'Autorità di regolazione nazionale o regionale.

Si tratta di una necessità tanto più urgente, nell'imminenza di processi di liberalizzazione e privatizzazione, come quelli sottesi al citato art. 23 *bis*.

Altro tema sul quale richiamo la vostra attenzione è quello della cosiddetta deassimilazione dei rifiuti speciali, prevista fin dal 2008 dal D.Lgs. 152. Anche in questo caso assistiamo a reiterati rinvii e all'attivazione di vari contenziosi. La situazione è sempre più confusa e non si tiene in debito conto che la deassimilazione incide in modo importante su quelli che sono i processi organizzativi ed industriali, che in alcune realtà comporta una notevole riduzione del volume di quella che una volta veniva chiamata l'attività in privativa e che quindi se non opportunamente governata si rischia di creare delle diseconomie di sistema che si scaricano sulla residua gestione dei rifiuti urbani e quindi sulle tariffe.

Peraltro ritengo che questo tema della deassimilazione, congiuntamente allo sviluppo della raccolta differenziata e delle attività di recupero, ci impongono una riflessione ed un diverso approccio al tema del rapporto tra rifiuti urbani e rifiuti speciali, considerando anche che sempre più ci saranno rifiuti speciali di origine urbana.

Rispetto all'annoso problema della TARSU e della TIA, penso di potermi limitare a due considerazioni, precisando che anche in Federambiente c'è un dibattito molto articolato su questo tema.

Personalmente ritengo che la tariffa corrisponda maggiormente al principio comunitario del "chi inquina, paga". Se l'intenzione è quella di superare la tariffa per introdurre una ipotetica imposta comunale che riassume tante imposte, tasse o tariffe, quello che si andrà a sviluppare dovrà essere comunque coerente con il principio "chi

inquina, paga". Tornare alla tassazione dei rifiuti sulla base dei metri quadri significa disincentivare non solo dei processi industriali ma anche le pratiche ambientalmente virtuose. Si rischia di vanificare il lavoro che tante aziende ovunque in Italia, dal nord al sud, hanno impostato in questi anni per promuovere la raccolta differenziata.

Ritengo altresì che la tariffa, attraverso la quale si consolida un rapporto diretto tra l'utente e l'impresa di gestione possa favorire lo sviluppo industriale ed imprenditoriale del settore della gestione dei rifiuti nonché essere fattore trasparente di responsabilizzazione delle parti.

Infine, riprendendo un tema già accennato in precedenza, nel momento in cui si sta aprendo la gestione dei rifiuti al mercato, occorre avere chiaro che oltre a determinare compiti, funzioni, dimensioni, Ambiti delle stazioni appaltanti, dovremmo anche allocare in qualche soggetto di nuova costituzione o già esistente dei compiti di regolazione. Questo soggetto deve necessariamente essere terzo sia rispetto al gestore sia rispetto alla stazione appaltante.

Le aziende associate a Federambiente stanno vivendo in questi anni una criticità derivante dal fatto che le ATO, dove costituite e qualora operanti, pur svolgendo un importante ed innovativo ruolo, sovente sono limitate dal loro potenziale conflitto di interessi, poiché governate da organi di espressione politica. Se da un lato, quindi, viene pretesa l'attuazione di importanti piani di Ambito, che prevedono l'attivazione di servizi aggiuntivi e la realizzazione di investimenti al fine di corrispondere ad obiettivi di qualità ed ambientali, dall'altro lato raramente vi è, per ovvie ragioni di consenso sociale e politico, un equo riconoscimento in tariffa degli oneri sostenuti o da sostenere per l'attuazione di tali piani. Tale situazione rischia di determinare nel breve periodo un corto circuito che non può che avere quale conseguenza ovvia un decremento della qualità dei servizi ed un indebolimento delle tutele ambientali.

Le ragioni sopra esposte, cui potremmo aggiungere anche la valutazione sostanzialmente positiva sul ruolo e l'attività svolta dall'Autorità per l'Energia elettrica ed il Gas, argomentano la necessità e l'opportunità di avere anche per il settore dei rifiuti un'Autorità terza di regolazione.