

**Il ciclo di gestione dei rifiuti urbani:  
EVOLUZIONE O INVOLUZIONE  
nello scenario italiano:  
“Economia di mercato ed  
economia regolata”**

Andrea Zuppiroli  
Servizio Rifiuti e bonifica siti, servizi pubblici ambientali e  
sistemi informativi

Ravenna – 22 Maggio 2014

*La gestione dei rifiuti urbani: ha senso la dicotomia economia di mercato vs. economia regolata?*

## Certamente

- Configurazione variabile:
  - in ogni area territoriale il ciclo dei rifiuti ha una configurazione diversa a seconda del mix di raccolte effettuate, delle modalità di trattamento e del grado di recupero, del mix di modalità di chiusura del ciclo (discarica, termovalorizzazione)
- Filiera caratterizzata da segmenti di monopolio legale e segmenti di mercato:
  - raccolta, smaltimento  $\leftrightarrow$  recupero/riciclaggio

## *La normativa fondamentale per il governo del ciclo*

Temi chiave:

- Governance
- Affidamento
- Regime tariffario

## *La governance*

### **Competenze dello Stato ai sensi del D.Lgs. 152/2006**

- i criteri generali e metodologie per la gestione integrata dei rifiuti
- gli obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti
- i criteri generali per l'elaborazione dei piani regionali con particolare riferimento alla determinazione delle linee guida per l'individuazione degli ATO
- le linee guida inerenti le forme ed i modi della cooperazione fra gli enti locali, anche con riferimento alla riscossione della tariffa sui rifiuti urbani ricadenti nel medesimo ATO
- i criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti
- i criteri generali per l'organizzazione e l'attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani
- i criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani

## *La governance*

### **Competenze delle Regioni ai sensi del D.Lgs. 152/2006**

- la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento dei piani regionali di gestione dei rifiuti
- l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti
- l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti
- la delimitazione degli ATO per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati (art. 3 bis, DL 138/2011)
- la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti

## *La governance*

### **Competenze delle Province ai sensi del D.Lgs. 152/2006**

- il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti
- l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti

### **Funzioni delle Province in seguito alla L. 56/2014**

- la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza

### **Funzioni delle Province in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione?**

### **Competenze dei Comuni ai sensi del D.Lgs. 152/2006**

- i Comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati

### **... e ai sensi della L. 147/2013**

- approvano le tariffe della TARI in conformità al piano finanziario del SGRU, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia (AATO)

### **Competenze delle AATO ai sensi del D.L. 138/2011**

- funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo

## *La governance*

### **In sintesi ...**

- presenza di diversi soggetti istituzionali con proprie funzioni
- ambiti di competenza che talvolta si sovrappongono ed i cui confini non sono ben chiari
- soggetti istituzionali e relative funzioni che variano col susseguirsi degli interventi normativi
- mancanza di indicazioni precise sulle dimensioni degli ATO



## *Gli affidamenti*

- Molti anni di travagli legislativi, giurisprudenziali e referendari, ma finalmente stabilità: 3 modalità possibili
  - Procedure a evidenza pubblica
  - Affidamenti PPP
  - Affidamenti in house providing
- D'altra parte una definizione problematica del perimetro del “ciclo integrato” da affidare (come dimostra l'esigenza di emanare l'art. 25 del DL 1/2012 che introduce l'accesso regolato all'impiantistica privata)

## *Regime tariffario*

- **Dal 1993 la TARSU** (D.Lgs. 507/1993) → tassa definita dai Comuni
- **Dal 1997 si aggiunge la TIA1** (decreto Ronchi e D.P.R. 158/1999) → prima tariffa, ma in seguito a varie sentenze riconosciuta come tassa (non applicazione dell'IVA e restituzione di quella pagata)
- **Dal 2006 arriva la TIA2** (D.Lgs. 152/2006) → tariffa definita dalle AATO
- **Nel 2013 entra in vigore anche la TARES** (D.L. 201/2011) → tassa definita dai Comuni sulla base dei piani finanziari approvati dalle AATO, possibilità di introduzione di una tariffa puntuale, maggiorazione per i servizi indivisibili
- **Nel 2014 la TARI sostituisce i regimi precedenti** (L. 147/2013) → tassa definita dai Comuni sulla base dei piani finanziari approvati dalle AATO, possibilità di introduzione di una tariffa puntuale

### **In sintesi ...**

- coesistenza di diversi regimi tariffari, anche a causa di successive proroghe legislative
- incertezza sulla natura dei prelievi (tassa/tariffa, IVA o non IVA) e sulle competenze (Comuni/AATO), sulla riscossione (Comuni/gestori) dovuta a carenze e continue modifiche della normativa di riferimento
- nessuno stimolo ad adottare comportamenti omogenei (babele tariffaria)

## *Risultati ad oggi*

- si è arrestato il processo di riduzione della frammentazione delle gestioni;
- tendenza a concentrare la definizione del bacino di gestione sul bacino di raccolta tendendo ad ignorare l'assetto impiantistico;
- non ben definita la regolazione tra le fasi di raccolta e di smaltimento (possibile insorgenza di monopoli integrati o bilaterali), in E-R è stata introdotta una limitata soluzione specifica;
- governance complessa e con sovrapposizioni, tariffazione non particolarmente coerente con un servizio di area vasta;
- sebbene molte parti della filiera abbiano caratteristiche di mercato, l'organizzazione dell'intera filiera tende ad essere non concorrenziale per mancanza di una chiara regolazione economica tra le fasi del ciclo;
- industrializzazione del settore ostacolata da sistemi tariffari instabili e poco adeguati;
- "integrazione" difficoltosa, probabilmente rileverebbe maggiormente la pianificazione senza forzare troppo la gestione integrata di un unico soggetto

*Quindi...*

E' mancata finora la scelta di una visione strategica da perseguire adottando strumenti normativi e regolatori coerenti con essa.

Un'autorità nazionale di regolazione come deus ex machina? Non necessariamente, buone pratiche in vari paesi comunitari non mancano anche senza autorità nazionali indipendenti, sono "buone" perché calate in un contesto coerente con gli assetti scelti

Evoluzione, involuzione o invece piuttosto:  
CONFUSIONE?

-----

« Ignoranti quem portum petat nullus suus ventus est »

*Nessun vento è favorevole per il marinaio che non sa a quale porto  
vuol approdare*

(Seneca: 4 AC – 65 DC)