



## INDUSTRIALIZZAZIONE E LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI IDRICI E AMBIENTALI

a cura di Bruno Spadoni\*

(di prossima pubblicazione in: ASTRID, *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, Bologna, Il Mulino, 2006)

SOMMARIO: 1. I servizi idrici. – 1.1 La situazione del settore. – 1.2 La Legge Galli. – 1.3 Le prospettive di liberalizzazione. – 1.4 Alcuni orientamenti regolatori. – 2. Il settore dei rifiuti. – 2.1 Il Decreto Ronchi e la situazione in essere. – 2.2 La regolazione e la filiera produttiva.- 2.3 Liberalizzazione e regolazione. 3. Un'Autorità nazionale di regolazione per i servizi idrici e ambientali

---

\* Hanno partecipato al gruppo di lavoro: Andrea Boitani, Laura Cavallo, Claudio De Vincenti, Paolo Giacomelli, Alessandro Lucchetti, Giorgio Macciotta, Renato Matteucci, Mario Rosario Mazzola, Giovanni Montresori, Piero Rubino, Adriana Vigneri. Sia consentito un particolare ringraziamento per il supporto nel lavoro di stesura di questo capitolo a Laura Cavallo e Giovanni Montresori.

## 1. I servizi idrici

L'obiettivo generale della riforma della regolazione e dell'apertura concorrenziale del mercato nel settore idrico è promuoverne una riorganizzazione volta a creare le condizioni per l'industrializzazione dei servizi. I principali percorsi per il conseguimento di tale finalità possono sinteticamente riassumersi nei seguenti punti:

- superare la perdurante elevata frammentazione del settore promuovendo economie di scala e di scopo mediante aggregazioni gestionali volte ad integrazioni orizzontali e verticali;
- rimuovere i rapporti di organicità tra il ruolo pubblico e quello gestionale favorendo l'autonomo esercizio delle rispettive funzioni;
- creare condizioni di convenienza per l'esercizio di attività imprenditoriali che garantiscano innovazione e sviluppo;
- colmare i profondi ritardi e squilibri, concentrati soprattutto nelle Regioni meridionali, relativi sia alla dotazione infrastrutturale, sia alla qualità del servizio, sia agli assetti organizzativi e gestionali.

### 1.1 *La situazione del settore*

Cominciamo tracciando un quadro sintetico della situazione in essere nonché dei contenuti e degli esiti della riforma del settore varata lo scorso decennio con la legge 36/1994 nota come Legge Galli. I dati che emergono dal censimento ISTAT relativo al ciclo delle acque<sup>1</sup> e dalle indagini condotte in sede di Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche (CO.VI.RI.)<sup>2</sup> ci consegnano l'immagine di un settore caratterizzato da persistenti ritardi e squilibri che si manifestano tanto nella elevata frammentazione e nelle modalità di esercizio dei servizi, quanto nella presenza di diffusi *deficit* strutturali e qualitativi.

In particolare, il numero delle gestioni è ancora estremamente elevato, superiore alle 7.800 unità, e tra queste le gestioni in economia, concentrate nei piccoli comuni, costituiscono oltre l'80% del totale, disponendo, nel loro insieme, di una quota di mercato, in termini di capacità di adduzione, pari a circa il 30% dell'offerta globale; il grado di copertura dei servizi di fognatura e, soprattutto, di depurazione è incompleto (rispettivamente l'86% e il 74% della popolazione); le percentuali delle dispersioni sono molto alte (intorno al 30% in media); le irregolarità di erogazione sono, in alcune

---

<sup>1</sup> Cfr. ISTAT (2005)

<sup>2</sup> Cfr. CO.VI.RI (2005)

circostanze, di notevole gravità. Questi problemi, diffusi con diversi gradi di intensità in gran parte del nostro Paese, sono concentrati nelle regioni meridionali in misura tale da configurarsi come un'emergenza nazionale.

Per colmare gli squilibri territoriali e superare i più macroscopici fenomeni di arretratezza occorrerebbe attivare massicci programmi di investimento. In realtà, a fronte di questo elevato e crescente fabbisogno, le spese in conto capitale nel settore sono andate diminuendo in misura sensibile (da un'incidenza del 10% rispetto al totale delle opere pubbliche nel 1993 al 5,5% nel 2002). Per comprendere la dimensione del divario tra esigenze di investimento e situazione in essere, si consideri che gli investimenti pubblici in infrastrutture idriche ammontavano nel 2002 a poco più di 600 milioni di euro, mentre dai Piani d'ambito finora approvati (il 73% degli ambiti) emerge un fabbisogno pari ad una spesa annua di quasi 2 miliardi di euro. Di fronte ad una mole di risorse così massiccia è evidente che non è possibile un ricorso esclusivo alla finanza pubblica la quale, come si è visto, manifesta la tendenza a ridurre il proprio contributo. E' inevitabile, dunque, ipotizzare un peso crescente di altre fonti, interne ed esterne, tradizionali e innovative. A tal fine lo strumento tariffario dovrebbe esercitare un ruolo crescente, sia per garantire margini di autofinanziamento sia al fine di creare le condizioni per il ricorso alla finanza privata.

## 1.2 *La Legge Galli*

Al fine di colmare l'evidente squilibrio tra esigenze di sviluppo e di modernizzazione e assetto infrastrutturale e produttivo in essere la Legge 36/1994 ha assunto come obiettivo primario il superamento della frammentazione dell'offerta, per sfruttare le economie di scala e di scopo e per realizzare una soglia dimensionale minima per una gestione imprenditoriale del servizio, prevedendo l'integrazione funzionale di tutto il ciclo dell'acqua (dalla captazione fino allo smaltimento dei reflui) e l'integrazione territoriale su area vasta.

Nell'avvio operativo della norma si è manifestato un notevole ritardo in tutte le fasi previste dalla legge corrispondenti agli adempimenti dei diversi soggetti istituzionali e, per effetto della loro sequenzialità, ciò ha determinato un'estrema lentezza nell'attuazione della legge<sup>3</sup>. La situazione si configura oggi nei seguenti termini:

- dal punto di vista della normativa regionale il quadro è completo e tutte le Regioni si sono dotate di leggi attuative;

---

<sup>3</sup> Sulla situazione e le prospettive di applicazione della Legge Galli si veda Muraro (2005).

- la quasi totalità (87 su 91) degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) sono stati insediati, gran parte delle ricognizioni circa lo stato della rete e degli impianti sono state completate e nella maggioranza degli ATO i Piani d'ambito sono stati approvati;
- i maggiori ritardi riguardano la fase di affidamento del servizio idrico integrato che si è avuto soltanto in 47 ATO, che complessivamente coprono il 60% della popolazione;
- quanto, infine, alle modalità di affidamento la forma prescelta tra quelle previste dalla legge (art. 113 del TUEL, Testo Unico sugli Enti Locali, come rinnovato nel 2003), prevale largamente l'affidamento *in house*, seguito da quello a società mista con socio privato scelto a gara e dall'affidamento diretto a società quotata in Borsa, mentre la gara per la scelta del gestore (affidamento a terzi) ha riguardato finora quattro soli casi: l'ATO 5 del Lazio (Frosinone) e tre ATO della Sicilia (Enna, Siracusa e Caltanissetta).

Come si vede, circa la metà degli ATO non ha ancora proceduto all'affidamento del servizio. Non solo, ma in gran parte delle gestioni affidate si riscontrano rilevanti difficoltà nel procedere al superamento effettivo della frammentazione e all'integrazione delle diverse componenti della filiera idrica. In parte, il ritardo attuativo ha risentito della lunga fase di incertezza normativa che ha scoraggiato gli operatori del settore a impegnarsi in programmi di lungo respiro. In parte, ritardi e difficoltà nel processo di aggregazione e nello sviluppo di forme imprenditoriali di gestione risentono di limiti interni all'architettura stessa della riforma. Questi ultimi riguardano un duplice ordine di aspetti: il primo relativo all'autonomia gestionale, il secondo alle condizioni di economicità. In particolare, da un lato la riforma prevede che i rapporti tra le Autorità d'ambito e i soggetti gestori vengano disciplinati su base convenzionale, in relazione alla corretta esigenza di promuovere una piena autonomia imprenditoriale; dall'altro, in contrasto con questa logica, si stabilisce che la convenzione faccia riferimento ad un Piano d'ambito definito dall'ATO in modo tale da interferire spesso pesantemente con la sfera aziendale. Il soggetto politico, insomma, non si limita a definire un quadro di esigenze relativo allo sviluppo e agli *standard* qualitativi e di prestazione del servizio, ma entra nel merito della pianificazione aziendale indicando sia gli assetti organizzativi, sia i percorsi gestionali sia anche i programmi di investimento e le modalità di copertura finanziaria. Un approccio così dirigistico, peraltro ribadito e accentuato dal recente Decreto attuativo della legge delega in materia ambientale, da un lato rinuncia di fatto a sfruttare le potenzialità di innovazione tecnica, organizzativa e gestionale proprie della funzione imprenditoriale, dall'altro spinge il soggetto pubblico a svolgere un ruolo estraneo alle sue competenze,

col risultato di definire a un tempo impegni particolarmente gravosi e livelli tariffari inadeguati. A ciò si aggiunga che i criteri tariffari contenuti nel cosiddetto “Metodo normalizzato”, oltre a risultare di ardua applicazione, spesso non garantiscono la sostenibilità economica dei Piani d’ambito, anche in seguito alla ritardata ed incompleta adozione delle manovre tariffarie del CIPE con le quali si era predisposto un percorso che avrebbe reso più adeguata la tariffa di partenza per l’applicazione del Metodo<sup>4</sup>. Una conferma di questa difficoltà viene dall’osservazione delle gare indette sia per l’affidamento a terzi sia per la selezione del *partner* privato nelle società miste: i dati relativi all’ultimo quinquennio rilevano infatti una partecipazione alle gare modesta e decrescente (nelle 21 gare bandite, il 50% è andato deserto e il 70% ha registrato un solo o nessun partecipante)<sup>5</sup>.

### 1.3 *Le prospettive di liberalizzazione*

La regolazione deve misurarsi dunque con una situazione complessa, caratterizzata da marcati squilibri e persistenti fattori di debolezza. Si tratta di promuovere politiche di liberalizzazione in grado di tenere conto del contesto di riferimento e di evitare approcci forzatamente uniformi che non tengano conto della specificità dei processi da attivare. In alcuni casi esistono i presupposti organizzativi e industriali (in particolare l’interconnessione della rete nell’Ambito) che rendono immediata la prospettiva di apertura del mercato. Più arduo si presenta probabilmente il processo di liberalizzazione nelle situazioni, diffuse particolarmente nel Mezzogiorno, in cui quei presupposti vanno ancora costruiti in quanto la frammentazione è elevata, la gestione in economia è prevalente, le dotazioni e lo stato delle infrastrutture sono precari, le condizioni di convenienza sono insufficienti. In questi casi, può risultare opportuno, prima di procedere all’affidamento con gara del servizio, fare ricorso a un soggetto imprenditoriale pubblico che abbia il compito di unificare l’insieme polverizzato delle gestioni e di impostare progetti di investimento che comincino a colmare i *deficit* infrastrutturali e di prestazione. In altri termini, fermo restando che il sistema di affidamento del servizio idrico integrato deve essere fondato sulla gara, occorre tuttavia considerare situazioni in cui, in via transitoria e di eccezione, si possa

---

<sup>4</sup> Una dettagliata descrizione delle manovre tariffarie del CIPE dal 1995 al 2002 è contenuta in Indis-Ref (2002). Sul tema cfr anche Fazioli e Tiraoro (2002).

<sup>5</sup> Per un’analisi del problema delle gare nel settore idrico si vedano i contributi di Drusiani (2005), De Vincenti (2005) e Utilitatis (2006).

fare ricorso ad affidamenti diretti nelle forme della società *in house* a totale capitale pubblico o della società a capitale misto pubblico/privato<sup>6</sup>.

Occorre peraltro scongiurare il rischio che il riconoscimento di tali possibilità possa essere utilizzato per vanificare l'obiettivo della liberalizzazione tramite un rinvio *sine die* del suo *timing*. Gli enti locali che decidessero di porsi su questa via, insomma, dovrebbero per un verso motivarne rigorosamente le ragioni, per altro verso indicare un termine non superiore ad un certo limite, infine adottare un programma pluriennale, di durata corrispondente all'affidamento diretto, recante l'indicazione delle politiche e degli strumenti volti a promuovere l'apertura del mercato. In questo contesto emerge l'esigenza di un'Autorità nazionale di regolazione che potrebbe costituire un elemento di garanzia circa la coerenza della condotta degli enti locali esercitando *ex ante* una verifica della congruità dei loro indirizzi e valutando *ex post*, anche in base ad indicazioni provenienti dall'Autorità Antitrust, il rispetto delle regole di concorrenza. Inoltre la presenza di un'Autorità indipendente consentirebbe anche di superare i rischi di distorsione che scaturiscono dalla posizione proprietaria degli enti locali nel caso di ricorso ad una società mista. Tale ruolo, apparentemente aggiuntivo rispetto a quelli tipici delle Autorità di regolazione, è in effetti coerente rispetto al loro obiettivo di

---

<sup>6</sup> Questo approccio risulta non molto diverso da quello seguito dal TAR Liguria in un'Ordinanza del 2004 relativa ad un temporaneo affidamento diretto del servizio idrico in applicazione della norma transitoria di cui all'articolo 35, comma 5, l. 448/2001 (successivamente abrogata dal comma 3 del DL 269/2003). In tale ordinanza si afferma, infatti, che "la norma transitoria è stata prevista con il ben individuato fine di consentire, per il tramite dell'affidamento diretto della gestione transitoria, la più rapida attuazione del servizio idrico nell'ambito dell'ATO. Invero, dal momento che la realizzazione del servizio idrico integrato presuppone la completa messa in rete di tutte le risorse idriche dell'ATO, messa in rete che a sua volta presuppone la ricognizione delle stesse, la ricognizione delle opere esistenti e la realizzazione di cospicue opere idrauliche al fine di superare la parcellizzazione delle gestioni precedenti, separate le une dalle altre, l'affidamento mediante gara della gestione transitoria, prima cioè che siano state concluse tutte le operazioni descritte, sarebbe stato difficile se non impossibile, non essendo stati determinati elementi essenziali necessari ad impostare la procedura concorsuale. (...) Tutte le attività descritte appaiono necessariamente preliminari all'affidamento del servizio mediante gara al fine di evitare che la stessa si svolga su basi inconsistenti. Ne consegue che le predette attività avrebbero dovuto essere realizzate dalle amministrazioni coinvolte nell'ambito territoriale ottimale con la conseguenza di prevedibili ritardi che avrebbero impedito la sollecita operatività del servizio idrico integrato. Da qui la necessità di affidare direttamente in via transitoria, e per un periodo esattamente determinato e contenuto in limiti ragionevoli, la realizzazione e la gestione del servizio idrico integrato ad un soggetto scelto senza gara il quale, oltre a gestire il servizio stesso nel periodo transitorio, si assumesse l'onere, con il rischio economico relativo, di compiere tutte le attività necessarie alla successiva messa in concorrenza del servizio stesso. Ed è proprio questa la ragione giustificatrice, sul piano concreto, dell'affidamento senza gara della gestione transitoria del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale genovese, operata dall'Autorità d'ambito, oggetto di controversia". Il TAR aggiunge: "Deve evidenziarsi come le peculiarità della norma di cui all'art. 35, comma 5, L. 448/2001, segnalate a suo tempo siano tali da contenere la gestione transitoria, affidata senza gara, in un periodo di tempo circoscritto, non ulteriormente prorogabile, e di durata ragionevole tenuto conto dell'entità dell'attivando servizio".

promuovere la concorrenza e quindi di definire e monitorare le condizioni per l'effettiva apertura del mercato.

In concreto i termini del problema possono essere così sintetizzati:

- l'affidamento del servizio, di regola, deve avvenire mediante procedure competitive di scelta del gestore, fermo restando che la proprietà degli *assets* viene mantenuta in mano pubblica<sup>7</sup>; anche quando vengano temporaneamente adottate soluzioni diverse, la gara per l'affidamento a terzi rappresenta comunque lo sbocco naturale;
- l'affidamento diretto *in house* costituisce un'eccezione la cui principale motivazione consiste nel superare situazioni di elevata frammentazione e di diffusa presenza di gestioni in economia mediante la loro unificazione presso un'unità aziendale pubblica;
- la soluzione fondata sul ricorso temporaneo alla società mista con scelta del socio privato mediante gara può essere adottata al fine di promuovere l'afflusso di capitali e competenze volti sia a sviluppare gli investimenti per colmare i *deficit* strutturali, sia a migliorare l'efficienza e la competitività.

Come si è anticipato, occorre evitare che la possibilità di fare eccezionalmente ricorso all'affidamento *in house* e alla società mista, invece di essere utilizzata per promuovere l'apertura del mercato idrico, si risolva in uno strumento per ritardare o eludere la liberalizzazione<sup>8</sup>. Sotto questo aspetto gli elementi di criticità riguardano, per un verso, il rischio di comportamenti "strategici" degli enti locali, che potrebbero utilizzare la società mista come semplice leva per valorizzare la propria posizione proprietaria, dall'altro la possibilità del mantenimento di monopoli locali mediante il consolidamento delle gestioni *in house*<sup>9</sup>.

Dal primo punto di vista il problema consiste, innanzitutto, nella rigorosa definizione delle modalità di affidamento e di funzionamento della società mista. Al riguardo, si dovrebbero chiarire tre condizioni essenziali, coerenti con quelli che sembrano gli orientamenti della più recente giurisprudenza comunitaria<sup>10</sup> e con l'esigenza di promuovere un'iniezione di effettive capacità imprenditoriali e di colmare il deficit strutturale: a) i criteri di valutazione delle offerte in gara devono essere fondati sui livelli tariffari e sulle condizioni di erogazione e sviluppo del servizio e non sul

---

<sup>7</sup> I motivi a favore della proprietà pubblica degli impianti anche al fine di garantire la contendibilità del mercato sono sviluppati in De Vincenti e Spadoni (2000).

<sup>8</sup> Una critica al sistema "binario" che scaturisce dalla coesistenza di gare ed affidamenti diretti è condotta in De Vincenti, Termini e Vigneri (2005).

<sup>9</sup> Per un'analisi dei criteri di affidamento dei servizi e dei rischi di "comportamenti strategici" nel caso di affidamenti diretti ad un'azienda mista, cfr. Spadoni (2004) e De Vincenti, Termini e Vigneri (2005).

<sup>10</sup> Si veda al riguardo in questo stesso volume il capitolo "Coesione sociale e tutela della concorrenza in un sistema multilivello" e il saggio di Laura Ammannati.

valore di acquisizione della quota ceduta; b) la quota di partecipazione del socio privato, maggioritaria o minoritaria, deve essere comunque consistente, tale da configurare per tale soggetto l'esercizio di un ruolo imprenditoriale; c) la società mista che si avvale di un affidamento diretto nel proprio ambito di competenza, non può lanciarsi in acquisizioni di servizi o partecipazioni azionarie al di fuori della propria area territoriale. Infine, occorre disporre che al termine del periodo di affidamento l'ATO procederà a una gara per l'affidamento del servizio a terzi.

Al fine di scongiurare il rischio che il ricorso temporaneo ad affidamenti diretti possa risolversi in un consolidamento di monopoli locali occorre che le decisioni in proposito, autonomamente assunte dagli enti locali, siano rigorosamente motivate e che si indichi un termine temporale, in coerenza con i programmi da essi redatti, comunque non superiore a limiti massimi definiti da norme nazionali. I contenuti di tali programmi, come si è detto, dovrebbero essere vagliati dalla competente Autorità nazionale di regolazione che eserciterebbe una funzione di verifica e di monitoraggio: verifica in relazione alla loro rispondenza alla specifica situazione, monitoraggio in rapporto al conseguimento degli obiettivi in essi indicati. Sarebbe dunque facoltà dell'Autorità sia approvare i programmi, sia rinviarli agli enti locali con motivate proposte di correzione. Per quanto riguarda l'esito del monitoraggio l'Autorità, nell'ipotesi di comportamenti non aderenti agli impegni assunti, avrebbe la possibilità di proporre sanzioni che, nei casi più gravi, potrebbero comportare la revoca immediata dell'affidamento diretto e l'indizione della gara.

Il percorso descritto si riferisce ai nuovi affidamenti. Resta da considerare la disciplina relativa a quelli in essere. In questo caso la necessità di promuovere la liberalizzazione garantendo comunque i diritti dei gestori e degli azionisti comporta l'opportunità di prevedere trattamenti differenziati a seconda delle forme di gestione. Per quelle *in house*, che sono le più lontane dalla prospettiva concorrenziale e che, per le loro connotazioni di monopoli pubblici locali, rappresentano un ostacolo alla formazione e all'"ispessimento" dei mercati, l'affidamento diretto andrebbe mantenuto per periodi limitati entro termini massimi stabiliti da norme nazionali. Nelle altre ipotesi (affidamenti a terzi e società miste, quotate e non) l'affidamento andrebbe protratto fino alla scadenza prevista nel bando di gara o nella convenzione (o contratto di servizio). La conservazione dell'affidamento, peraltro, produrrebbe riflessi diversi a seconda dei casi. Il gestore selezionato tramite gara non avrebbe, naturalmente, alcuna limitazione territoriale e settoriale. Alle società miste e alle società quotate in Borsa, che siano titolari di affidamenti diretti e dunque siano sottratte alla concorrenza nel proprio ambito di riferimento, tale facoltà non potrebbe essere interamente riconosciuta. Esse avrebbero la possibilità di conservare tutte le linee di *business* già realizzate (affidamenti in altri

ambiti, partecipazioni societarie, presenza in settori diversi, ecc.) senza tuttavia poterle ulteriormente estendere. Questo limite permarrebbe fino alla scadenza dell'affidamento diretto. Naturalmente, al fine di non inibire le potenzialità imprenditoriali e di sviluppo di queste società occorrerebbe permettere loro di interrompere anticipatamente l'affidamento diretto in modo da poter superare i vincoli di operatività che esso comporta. Le prospettive di espansione consentite da questa opportunità, del resto, sono estese e crescenti ove si consideri non solo il rilevante numero di ATO che non ha ancora affidato il servizio, ma anche l'aumento delle dimensioni del mercato in seguito al progressivo venire meno delle gestioni dirette.

Il processo di liberalizzazione, oltre ad essere rigorosamente definito, programmato e costantemente monitorato andrebbe anche promosso mediante adeguati sistemi di incentivi. A tal fine si potrebbero seguire logiche analoghe a quelle già sperimentate in sede di QCS 2000-2006 in cui l'assegnazione dei fondi fu condizionata all'applicazione delle norme di riforma contenute nella legge 36/1994. Nel nostro caso si tratterebbe di prevedere condizioni di accesso e di agevolazione commisurate al grado di apertura dei mercati e alla durata del periodo di affidamento diretto. Una procedura simile potrebbe essere adottata anche nella definizione del Patto di stabilità interno legando esplicitamente una certa quota dei trasferimenti erariali agli enti locali al grado di avanzamento della liberalizzazione.

Una questione particolare è costituita dall'approvvigionamento congiunto dell'acqua tra più ambiti. Al riguardo, notevole interesse presentano le soluzioni imperniate sulla costituzione di società pubbliche sovrambito alle quali affidare la responsabilità dell'acquisizione, della produzione e della vendita dell'acqua all'ingrosso e, quindi, della gestione e dell'ottimizzazione degli schemi idrici di interesse multiuso e/o sovrambito<sup>11</sup>. La natura pubblica delle società le rende anche idonee a fornire un supporto tecnico-economico alle Regioni (o alle Autorità di Bacino) in materia di programmazione degli usi della risorsa idrica, di progettazione dei sistemi di approvvigionamento e, soprattutto, di regolazione e dispacciamento anche tramite la definizione della tariffa all'ingrosso. A valle delle società regionali si collocano gli acquirenti all'ingrosso dell'acqua, vale a dire i Consorzi di Bonifica, le imprese, gli ATO per i diversi usi della risorsa: irriguo, industriale, civile.

#### 1.4 *Alcuni orientamenti regolatori*

---

<sup>11</sup> Sul tema cfr. Genco e Mazzola (2005) e il saggio di Rosario Mazzola in questo stesso volume.

La flessibilità dell'approccio regolatorio, consigliata dalla varietà dei problemi e dalla eterogeneità dei contesti, non esclude ma anzi rafforza l'esigenza di disporre di un quadro di riferimento certo e coerente che agevoli il completamento della costruzione del mercato e favorisca l'esercizio di attività imprenditoriali. Sotto questo aspetto le premesse fondamentali consistono nel definitivo superamento dei residui di organicità nei rapporti tra enti locali e gestori e nell'affermazione di un sistema decisionale fondato su autonome aree di competenza e responsabilità. Ciò comporta che gli enti locali, organizzati negli ATO, devono limitarsi ad indicare *standard* qualitativi e quantitativi di prestazione e fabbisogni di sviluppo delle reti e degli impianti in un definito quadro di compatibilità economico-finanziarie, riservando alla dimensione imprenditoriale il ruolo di proporre soluzioni sul piano gestionale. In particolare, per quanto riguarda le infrastrutture, deve spettare al Piano d'Ambito indicare le opere da realizzare, mentre deve competere al gestore definire i conseguenti programmi di investimento.

Per quanto riguarda la configurazione dei rapporti tra la funzione pubblica e quella gestionale occorre tenere conto delle diverse modalità di affidamento: nel caso di gara per affidamento a terzi (o per la scelta del socio privato ove si ricorra transitoriamente all'affidamento diretto ad una società mista) l'offerta dell'impresa aggiudicataria dovrebbe contenere i termini generali degli impegni gestionali e di sviluppo specificati e aggiornati periodicamente in sede di contratto di servizio<sup>12</sup>; nell'ipotesi temporanea ed eccezionale di affidamento diretto *in house* tali impegni sarebbero invece concordati tra enti locali e aziende in occasione della definizione e della revisione del contratto di servizio.

Una tale impostazione, proprio perché comporta il venir meno di improprie interferenze in campo gestionale, esalta l'esercizio proprio del ruolo dell'ATO in sede di definizione degli indirizzi, di valutazione delle offerte dei competitori (in caso di gara) o delle opzioni del gestore (nel caso di affidamento *in house*), di specificazione e periodico aggiornamento degli impegni, di monitoraggio delle prestazioni.

Anche le politiche tariffarie, collocate in un assetto regolatorio più rigorosamente delineato, possono essere impostate con maggiore coerenza: per un verso garantendo il reale perseguimento del principio del *full cost recovery* (affermato sia nella legge 36/1994, sia nella Direttiva 93/38/CEE), per altro verso superando metodi tariffari astratti e poco aderenti alle specifiche situazioni (come il Metodo normalizzato definito nel DM del 1° agosto 1996), infine adottando un adeguato meccanismo di

---

<sup>12</sup> Sugli assetti regolatori in un contesto di concorrenza "per" il mercato e, in particolare, sui rapporti tra gara e contratto di servizio, cfr. De Vincenti e Spadoni (2000).

aggiornamento in grado di incentivare l'efficienza<sup>13</sup>. In sostanza il sistema tariffario deve essere basato rigorosamente sulla metodologia del *price-cap* (adeguamento all'inflazione al netto dell'obiettivo di incremento della produttività e quindi di riduzione dei costi): garantire sia una tariffa di partenza remunerativa, prevedendo anche l'adozione di sistemi di progressivo recupero dei divari in essere tra tariffe e costi efficientati (in un orizzonte temporale definito), sia l'inclusione di due componenti incentivanti, la prima commisurata agli *standard* di qualità conseguiti, la seconda alla realizzazione dei programmi di investimento previsti (condizionata e commisurata ai risultati in termini di riduzione delle dispersioni e accompagnata da un meccanismo simmetrico di penalizzazione in caso di mancata realizzazione degli investimenti programmati). Un problema che può porsi in fase di avvio di questo meccanismo riguarda il possibile divario, specie in alcune situazioni, tra tariffe in essere e tariffe economiche. Tale squilibrio, come si è visto, verrebbe interamente riassorbito in un determinato lasso di tempo mediante un adeguato sistema di recupero. Resta tuttavia il fatto che, fin quando permane il divario, la copertura dei costi rimane incompleta e si ripercuote sull'economicità della gestione. Una possibile soluzione consiste nel prevedere a favore del gestore trasferimenti pubblici compensativi del divario, decrescenti nel tempo secondo un percorso predeterminato, fino all'azzeramento al termine del periodo di recupero.

L'approccio prospettato, dunque, si presenta molto diverso rispetto a quello attualmente vigente: la tariffa di partenza, riconsiderata all'inizio di ciascun "periodo regolatorio" (corrispondente alle fasi di aggiornamento dei contratti di servizio), copre interamente i costi e remunera il capitale investito (eventualmente col supporto temporaneo di un trasferimento a scendere), tenendo conto dell'eventuale modifica dei volumi erogati; gli impegni in materia di investimento vengono riconosciuti *ex ante*, come elemento incentivante, ed *ex post* in relazione all'effettiva incidenza sui costi (ammortamento). In virtù di tale sistema di *price-cap*, dunque, non ci sarebbe bisogno di quantificare le tariffe per l'intero periodo di affidamento, come invece avviene nel metodo oggi in vigore con risultati negativi che riducono l'effetto incentivante del

---

<sup>13</sup> E' implicito in questa impostazione che la politica tariffaria non debba perseguire impropri obiettivi di natura antinflazionistica, evitando il blocco o il contenimento delle tariffe al di sotto della copertura dei costi. In passato questa regola è stata spesso disattesa con rilevanti conseguenze in termini di economicità gestionale e con la conseguente esigenza di operazioni di recupero *a posteriori* che producono effetti inflazionistici ritardati ma molto più concentrati. Del pari, gli aspetti redistributivi e di equità sociale non possono essere perseguiti in contrasto con il principio di economicità. In altri termini, pur in presenza di una struttura tariffaria binomia, articolata in una quota fissa e in una variabile (modulate in modo tale da consentire il definitivo superamento del cosiddetto "minimo impegnato") e articolata per fasce progressive di consumo, occorre comunque garantire che il sistema di compensazioni tra le diverse componenti e categorie tariffarie consenta l'integrale copertura dei costi.

*price-cap* (differimento della redditività agli anni finali dell'affidamento, mancata considerazione di mutamenti del quadro di riferimento nel corso della concessione).

In questo contesto regolatorio, le gare per l'affidamento del servizio potrebbero garantire una piena valorizzazione dell'imprenditorialità privilegiando efficienza ed innovazione. Senza entrare nel merito specifico dei meccanismi di gara è sufficiente, ai nostri fini, evidenziare quelli che dovrebbero esserne gli aspetti principali:

- la base di partenza è il Piano d'Ambito che, come si è detto, definisce il quadro delle esigenze e delle compatibilità economico-finanziarie degli enti locali;
- i concorrenti (quelli ammessi in quanto in possesso dei necessari requisiti) prospettano le offerte che comprendono sia il piano di investimenti, sia gli *standard* qualitativi e quantitativi di prestazione, sia il progetto gestionale, sia la tariffa di partenza a cui andrà successivamente applicato il *price-cap*;
- l'offerta del gestore aggiudicatario definisce la configurazione generale degli impegni proiettati sull'intero periodo di affidamento, mentre la specificazione di tali impegni è contenuta nel contratto di servizio a cui viene assegnata anche una funzione di aggiornamento periodico, in coincidenza con la scansione dei periodi di aggiornamento del *price-cap*, entro confini rigorosamente delimitati in sede di affidamento del servizio;
- la voce produttività del *price-cap* (la cosiddetta X di riduzione della tariffa in termini reali) viene applicata in base agli impegni assunti dal gestore in sede di affidamento del servizio e aggiornata in occasione della revisione periodica del *price-cap*.

## 2. Il settore dei rifiuti

I problemi con cui si misura in questo settore il nostro paese sono, almeno in parte, comuni a tutti i paesi avanzati. Negli ultimi decenni abbiamo assistito, in connessione con lo sviluppo dell'economia, con la crescita delle aree urbane e con l'evoluzione dei consumi e degli stili di vita, a una produzione crescente di rifiuti. Si pongono ormai problemi pressanti di qualità ambientale, sintetizzati dalle difficoltà di pulizia dei centri urbani e dalla necessità di un salto di qualità nelle modalità di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti, ancora caratterizzate da una bassa percentuale di raccolta differenziata e da un ruolo abnorme dello smaltimento in discarica, contraddittori entrambi rispetto alle possibilità di riutilizzo e riciclo e alle forme di smaltimento ecocompatibili oggi offerte dalla tecnologia.

Di fronte a questi problemi, il settore dei rifiuti ha vissuto in questi anni un profondo processo di trasformazione alimentato da due componenti: quella normativa, di origine comunitaria e recepita dal Decreto legislativo 22/1997 (Decreto Ronchi); quella industriale, segnata da innovazioni importanti circa il recupero e lo smaltimento dei rifiuti<sup>14</sup>. In ambito europeo si è affermata la cosiddetta “filosofia 4R”: la tutela ambientale deve essere perseguita mediante un insieme coordinato e integrato di azioni volte, innanzitutto, a prevenire e ridurre la produzione di rifiuti, poi a diminuire il loro livello di pericolosità, poi, ancora, a favorire il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero, anche energetico, dei materiali, a garantire, infine, il corretto smaltimento dei rifiuti non recuperabili. Questa impostazione si coniuga con gli avanzamenti tecnologici in atto e implica che nel settore si affermi una logica industriale indirizzata e regolata dall’ autorità pubblica: innalzamento dei livelli di efficacia e di efficienza nella gestione del servizio di pulizia e di raccolta, sfruttamento delle nuove tecnologie nelle fasi di trattamento e smaltimento, collegamento tra il mercato dei rifiuti e quelli attigui del riutilizzo e del recupero. In sintesi, stanno modificandosi la natura e le prospettive del servizio: da un sistema imperniato sullo smaltimento in discarica a una logica fondata sulla valorizzazione economica dei rifiuti come materia prima o fonte di energia.

### *2.1 Il Decreto Ronchi e la situazione in essere*

Le principali innovazioni alla base del processo di ristrutturazione del settore dei rifiuti sono contenute nelle disposizioni introdotte dal Decreto Ronchi che, come si è anticipato, ha recepito tre direttive comunitarie: quella sui rifiuti (91/156), quella sui rifiuti pericolosi (91/689/99) e quella sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio (94/62)<sup>15</sup>. Il Decreto definisce i tratti di una gestione integrata dei rifiuti stabilendo una gerarchia fondata sul criterio del recupero secondo la “filosofia 4R”. Ne discende il disegno di riordino del settore imperniato su:

- la gestione unitaria del sistema su ambiti territoriali ottimali (ATO), orientativamente corrispondenti alle province, al fine di superare la frammentazione delle gestioni, di promuovere la territorialità dello smaltimento (principio di autosufficienza) e di ridurre la movimentazione dei rifiuti (principio di prossimità);
- il conseguimento di obiettivi minimi di raccolta differenziata definiti in misura crescente (il 15% entro il 1999, il 25% entro il 2001 e il 35% entro il 2003);

---

<sup>14</sup> Una dettagliata descrizione del quadro economico, industriale, normativo e di mercato del settore dei rifiuti è contenuta in MCC (2004).

<sup>15</sup> Per una illustrazione del Decreto Ronchi e della normativa in materia di rifiuti, cfr. Federambiente (2001)

- la limitazione del ricorso allo smaltimento in discarica, lo sviluppo delle attività di riciclo e recupero, l'obbligo di incenerimento dei rifiuti residui esclusivamente con recupero energetico;
- la sostituzione della tassa sullo smaltimento dei rifiuti (TaRSU) con un sistema tariffario volto alla integrale copertura dei costi (in ottemperanza al principio di economicità), all'interno del quale la parte variabile della tariffa sia commisurata alle quantità di rifiuti (reali o presunte) prodotte dai singoli utenti (in base al principio di "chi inquina paga")<sup>16</sup>.

Il Decreto prevede un'articolazione di funzioni e responsabilità tra le autorità competenti: spettano all'amministrazione centrale i ruoli di indirizzo e coordinamento, mentre elemento cardine per la realizzazione del sistema integrato dei rifiuti è la regione a cui competono sia funzioni di pianificazione e organizzazione (tra cui la delimitazione degli ATO), sia poteri autorizzativi (tanto per l'esercizio di attività di raccolta differenziata e di smaltimento, quanto per la realizzazione o per l'adeguamento di impianti di trattamento e smaltimento); infine è affidata ai comuni, organizzati in ATO al fine di superare la frammentazione sia sul lato della domanda sia sul lato dell'offerta, la responsabilità circa la gestione dei rifiuti urbani e assimilati avviati allo smaltimento.

Entro due anni dall'entrata in vigore del Decreto Ronchi le regioni avrebbero dovuto approvare i piani di gestione dei rifiuti. In effetti tale processo è iniziato con notevole ritardo e, inoltre, in quasi tutte le regioni del Mezzogiorno (Calabria, Campania, Molise, Puglia e Sicilia) e nel Lazio il piano è stato elaborato e approvato dal Commissario straordinario incaricato di promuovere e organizzare la gestione unitaria del servizio di igiene urbana a seguito della dichiarazione di emergenza ambientale.

Sul terreno della definizione e dell'operatività degli ambiti i ritardi e le inadempienze sono rilevanti: una parte non trascurabile delle regioni non ha ancora operato la delimitazione degli ATO e molto spesso l'attuazione è stata meramente formale, le Autorità d'ambito sono state costituite solo in poco più della metà delle province, l'affidamento della gestione del servizio su scala d'ambito ha avuto luogo soltanto in alcuni casi isolati localizzati soprattutto in Emilia Romagna e Toscana.

Dal punto di vista del conseguimento degli obiettivi ambientali, organizzativi e industriali indicati dal Decreto Ronchi, i dati forniti dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e dall'Osservatorio nazionale rifiuti nel Rapporto sui rifiuti recentemente presentato evidenziano la presenza di persistenti ritardi e squilibri<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Per un'analisi degli obiettivi e dei problemi della transizione dalla tassa alla tariffa e per la metodologia di calcolo della tariffa si veda Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (2004)

<sup>17</sup> Cfr. Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici e Osservatorio Nazionale dei Rifiuti (2005).

La situazione delle gestioni appare fortemente frammentata, con un'elevata diffusione delle gestioni in economia (oltre il 40% dei comuni e il 34% della popolazione) e, per il resto, una prevalenza degli affidamenti *in house* ad aziende pubbliche, anche se in questo caso hanno una maggiore diffusione rispetto al settore idrico le gestioni private (26% della popolazione). L'integrazione del ciclo caratterizza in misura significativa solo tre regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna), e va prendendo piede lentamente nelle altre, con situazioni di grave arretratezza nel Mezzogiorno. Il passaggio a tariffa ha riguardato circa il 23% della popolazione, concentrata nel 9% dei comuni. La copertura dei costi è incompleta, circa l'86% in media (tra comuni a TaRSU e comuni a tariffa), con sensibili differenziazioni tra le diverse aree geografiche (l'89% al Nord, il 93,5% al Centro, il 73% al Sud).

In media nazionale, ancora più della metà dei rifiuti viene smaltita in discarica (il 57% circa nel 2004), mentre la raccolta differenziata assomma al 22,6%, lo smaltimento in impianti di recupero energetico al 13% e il compostaggio all'8,6%. La situazione peraltro appare nettamente differenziata tra le macro-aree del paese, con la macro-area Nord che smaltisce in discarica meno del 40% dei rifiuti e ha superato l'obiettivo del 35% di raccolta differenziata, mentre la macro-area Sud smaltisce oltre il 70% in discarica e non raggiunge il 10% di raccolta differenziata. Il deficit impiantistico appare rilevante, specie nel Mezzogiorno: la potenzialità complessiva dei termovalorizzatori si ripartisce per l'85% al Nord, per quasi il 10% al Centro e per il 5% al Sud.

## 2.2 *La regolazione e la filiera produttiva*

Il quadro che emerge dal confronto tra prospettive di innovazione e situazione in essere presenta dunque notevoli problematiche nell'adeguamento degli assetti normativi e organizzativi alle esigenze poste dalla legislazione comunitaria e nazionale e dai mutamenti tecnologici, industriali e di mercato. Il settore dei rifiuti sta passando da un sistema "a filiera semplice", che deve limitarsi a rispettare il solo vincolo sociale di igiene urbana e che è composto dalle sole fasi della raccolta e spazzamento e dello smaltimento in discarica, ad un sistema "a filiera complessa" in cui gli obiettivi sociali di igiene urbana e di impatto ambientale impongono un servizio integrato e in ambito sovracomunale, articolato in diverse fasi, basato su più operatori e che comporta il confronto col mercato<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Per una dettagliata analisi sulle tendenze evolutive del settore e del mercato dei rifiuti cfr. Federambiente-CER (2002).

Sotto questo aspetto una prima esigenza di cambiamento riguarda il riferimento territoriale. La natura del processo di ristrutturazione del settore impone, infatti, di superare i vincoli localistici che caratterizzano ancora una parte significativa dei servizi e di promuovere il generalizzato riferimento ad ambiti territoriali ottimali (ATO). Il rapporto con il territorio, in effetti, è di primaria importanza non solo in relazione all'esigenza di ottimizzare la logistica dei trasporti dei rifiuti e di garantire una dimensione adeguata degli impianti tecnologici di trattamento e smaltimento, ma anche per identificare i mercati di sbocco dei materiali recuperati. La capacità di coordinamento e integrazione logistica nella fase della raccolta, unitamente alle economie di scala nella gestione degli impianti e nel confronto con il mercato del recupero, insomma, costituiscono i presupposti per l'esercizio di imprenditorialità tanto sul terreno dell'efficienza economica e organizzativa, quanto su quello più propriamente tecnico. In tale contesto le scelte strutturali e gli obiettivi di recupero, trattamento e smaltimento definite dalla programmazione regionale e provinciale rappresentano il necessario quadro di riferimento. Le autorità d'ambito, da parte loro, costituiscono il sistema di coordinamento dei comuni per la definizione dell'assetto di gestione del territorio, per la scelta delle imprese e per la definizione delle tariffe.

Per quanto riguarda l'aspetto gestionale, occorre considerare che l'esigenza di operare una ricomposizione del ciclo dei rifiuti deve misurarsi con le specifiche caratteristiche delle fasi che lo contraddistinguono in relazione alla loro diversa natura tecnologica e organizzativa. Per sintetizzare al massimo, si può fare riferimento a due raggruppamenti: da un lato quello dei servizi, che comprende la raccolta differenziata e indifferenziata e il trasporto dei rifiuti, lo spazzamento stradale e altri servizi complementari ai primi due (pulizia aree verdi e mercati, attività varie di bonifica, ecc.); dall'altro quello dell'impiantistica, sia per il recupero dei rifiuti, sia per il trattamento, sia per lo smaltimento finale. I servizi di raccolta e pulizia costituiscono, in generale, attività di tipo *labour intensive* e, anche nella prospettiva di una crescente meccanizzazione, presentano una componente di capitale (in particolare automezzi, contenitori, spazzatrici automatiche, ecc.) non elevata e con brevi tempi di recupero degli investimenti. Questa fase del ciclo si caratterizza per la sua natura di "meritorietà" e per le esternalità positive che produce. In relazione a queste caratteristiche tali servizi possono essere considerati monopoli locali per i quali è ipotizzabile l'affidamento a gestori selezionati mediante gare e sottoposti a specifici sistemi di regolazione (imperniati sul contratto di servizio).

La fase impiantistica corrisponde, in sostanza, a quella del trattamento, in cui i rifiuti vengono selezionati e sottoposti a processi diversi (in particolare il riciclaggio, il compostaggio e la termodistruzione). Si tratta di attività *capital intensive*, che

richiedono l'impiego di impianti complessi e ad elevato contenuto tecnologico per acquisire i quali occorrono rilevanti investimenti che comportano tempi di ammortamento elevati. Infine quella che in prospettiva viene considerata la parte residuale del ciclo, cioè lo smaltimento finale in discarica, presenta un basso contenuto tecnologico ed un modesto fabbisogno di investimenti in impianti.

Oltre a queste diversità di tipo tecnico, produttivo e organizzativo, le diverse fasi del ciclo dei rifiuti si caratterizzano per discipline normative distinte. In sintesi le attività comprese nel raggruppamento "servizi" come sopra definito sono assegnate alla responsabilità degli enti locali in regime di privativa (ad eccezione del recupero) e affidate (salvo i residui servizi in economia ancora diffusi soprattutto nei piccoli comuni e nel Mezzogiorno) a soggetti gestori terzi o mediante affidamenti diretti a società pubbliche *in house* e a società a capitale misto in cui il *partner* privato sia stato selezionato mediante gare ad evidenza pubblica. Le attività considerate nel raggruppamento "impianti", invece, non sono sottoposte ad una regolazione di tipo specifico ma aperte a una sorta di concorrenza "nel" mercato e disciplinate mediante il sistema delle autorizzazioni: le possibilità di accesso a tali servizi sono regolate dagli indirizzi contenuti nella programmazione regionale e provinciale in materia di localizzazione e caratteristiche degli impianti da realizzare.

### 2.3 Liberalizzazione e regolazione

Il quadro delle esigenze di riforma e la considerazione degli assetti tecnici, organizzativi, industriali e normativi che caratterizzano il settore dei rifiuti pone in evidenza la necessità di definire un sistema regolatorio per un verso coerentemente orientato al conseguimento degli obiettivi di fondo della riforma stessa, per altro verso dotato di un elevato grado di flessibilità che ne consenta l'adattamento alle rilevanti differenziazioni che si manifestano sia nelle diverse fasi del ciclo dei rifiuti, sia nelle specifiche situazioni locali<sup>19</sup>.

Per diversi aspetti i problemi della regolazione in materia di rifiuti si avvicinano a quelli già analizzati per i servizi idrici: da un lato l'esigenza di superare una diffusa situazione di frammentazione e di arretratezza tecnica e gestionale, dall'altro quella di colmare i profondi squilibri territoriali e lo stato di perdurante ritardo del Mezzogiorno, dall'altro, infine, quella di creare le condizioni di convenienza per l'esercizio di attività imprenditoriali orientate all'efficienza e allo sviluppo. Anche le modalità per l'esercizio

---

<sup>19</sup> Un'analisi specifica sui problemi della liberalizzazione e della regolazione del settore dei rifiuti è condotta in Massarutto (2005)

della regolazione presentano nei due settori rilevanti attinenze. Queste circostanze ci consentono di evitare di soffermarci su temi già trattati con riferimento ai servizi idrici per focalizzare la nostra attenzione su aspetti più specifici dei rifiuti.

Al fine di evidenziare analogie e specificità è opportuno tornare brevemente al tema della liberalizzazione. In entrambi i settori le politiche di apertura dei mercati appaiono le più adeguate a favorire il processo di riorganizzazione e industrializzazione dei servizi; in entrambi i casi, tali politiche devono misurarsi con un contesto di riferimento caratterizzato da marcati squilibri e da rilevanti arretratezze. In particolare, vi sono situazioni in cui i presupposti necessari per l'apertura del mercato sono già presenti, mentre in altre circostanze (soprattutto nel Mezzogiorno) tali condizioni devono essere ancora conseguite. Quindi, se la gara deve costituire la regola per l'affidamento del servizio, è opportuno prevedere la possibilità di mantenere in via di eccezione l'affidamento diretto per il periodo necessario a colmare le situazioni di frammentazione e di diffuso ricorso alla gestione in economia facendo ricorso all'*in house* o alla società mista con scelta del *partner* privato mediante gara, naturalmente alle stesse condizioni indicate per i servizi idrici e finalizzate a evitare un loro uso a fini anticompetitivi. Come per il settore idrico, anche qui la presenza di un'Autorità nazionale di regolazione dovrebbe costituire un elemento di garanzia circa la coerenza della condotta degli enti locali esercitando *ex ante* una verifica della congruità dei loro indirizzi e valutando *ex post*, anche in base ad indicazioni provenienti dall'Autorità Antitrust, il rispetto delle regole di concorrenza. Non ci soffermiamo ulteriormente su questi aspetti, né su quelli relativi alla disciplina degli affidamenti attualmente in essere, per i quali sono sostanzialmente riproponibili gli indirizzi indicati per i servizi idrici. Queste considerazioni valgono naturalmente per quella parte del ciclo dei rifiuti, riconducibile alla fase "servizi" (raccolta, trasporto e spazzamento), che date le sue connotazioni di monopolio locale deve essere sottoposta ad una regolazione di tipo specifico imperniata sulla gara per la selezione del gestore e sul contratto di servizio. La fase impiantistica, come si è visto, per le sue caratteristiche tecnologiche e organizzative si presta ad essere aperta a forme di concorrenza "nel" mercato in cui i gestori operano mediante semplici autorizzazioni. Le forme e le modalità di esercizio della regolazione, dunque, devono essere definite in modo distinto per evitare che un'impropria unificazione vanifichi i risultati attesi sia dal punto di vista dello sviluppo industriale e imprenditoriale del settore sia da quello della liberalizzazione dello stesso.

Piuttosto, rileviamo per inciso come il controverso Decreto attuativo della Delega ambientale recentemente approvato dal governo contenga al riguardo indicazioni difficilmente condivisibili e che anzi sembrano fatte apposta per bloccare, al di là della accelerazione "di facciata", l'apertura effettiva dei mercati. Il decreto prevede

che entro sei mesi dalla sua entrata in vigore vengano individuati gli ATO e che, entro il medesimo termine, si proceda alle gare per l'affidamento del servizio integrato, compresa la fase di trattamento e smaltimento. La norma ha conseguenze opposte a quelle dichiarate: a) appare irragionevole perché non concede un congruo periodo di riorganizzazione dei servizi necessario a rendere attuabile la gara; b) limita l'articolazione tra servizi in quanto prevede un affidamento unico per l'intera gestione del ciclo dei rifiuti; in tal modo finisce per ostacolare sia la concorrenza "nel" mercato per quanto riguarda gli impianti di trattamento e smaltimento, sia la concorrenza "per" il mercato nei servizi di raccolta e trasporto in quanto condiziona nei fatti la partecipazione alle gare alla disponibilità di *assets* impiantistici, non necessaria per quel sottoinsieme di servizi; c) risulta infine semplicemente inapplicabile, giacché non si vede come ATO soltanto individuati e non ancora insediati né dotati del Piano d'ambito possano bandire le gare per l'affidamento del servizio.

Tornando a ciò di cui vi è bisogno, proviamo a tracciare brevemente il quadro degli assetti di programmazione, regolazione e gestione specificamente propri del settore rifiuti. E' chiaro che gli strumenti centrali di indirizzo e programmazione sono i Piani regionali e provinciali, mentre le competenze regolatorie relative al ciclo integrato dei rifiuti, alle modalità di affidamento e alla stipula e al monitoraggio del contratto di servizio competono all'Autorità d'ambito. Sarà a queste ultime organizzare la gestione delle singole fasi dello stesso mediante forme di concorrenza ("nel" o "per" il mercato) e di affidamento in grado di rispondere agli obiettivi pubblici indicati dal soggetto di governo nelle modalità più efficaci ed efficienti; si tratta, insomma, di costruire, tramite la regolazione, un ambiente competitivo che faccia emergere le soluzioni imprenditoriali più adeguate<sup>20</sup>.

Si tratta dunque di attivare un duplice ordine di processi: il primo di aggregazione di competenze frammentate, il secondo di individuazione delle forme di gestione più adatte alle diverse fasi del ciclo; tutto ciò con l'obiettivo di coniugare i vantaggi del coordinamento decisionale con quello dell'efficienza imprenditoriale. L'obiettivo è saldare in un unico percorso tre ordini di obiettivi: quello ambientale, che impone una visione coerente e unitaria del ciclo dei rifiuti, quello di politica industriale, che prevede un processo di integrazione, e quello delle convenienze imprenditoriali che impone il massimo di autonomia gestionale.

Circa le forme di regolazione, cominciamo dal segmento dei servizi di raccolta, trasporto e spazzamento. Naturalmente, per quanto riguarda le caratteristiche essenziali

---

<sup>20</sup> Per una analisi sui rapporti tra intervento pubblico, regolazione e mercato nel settore dei rifiuti si veda ancora Federambiente-CER (2002).

dei bandi di gara vale quanto già detto con riferimento ai servizi idrici. Nel settore dei rifiuti si pone in più il problema centrale del passaggio da tassa a tariffa, che va inteso non tanto nel senso di un pagamento da parte dell'utente commisurato al suo specifico apporto (non sembrano ancora pienamente sciolti i nodi che rendono problematica l'identificazione degli apporti specifici di ogni utente) quanto nel senso di un miglioramento dei criteri per la determinazione dell'onere per il singolo utente, di una attribuzione della titolarità del corrispettivo in capo all'impresa, della sua regolazione da parte di un'Autorità nazionale che definisca la formula tariffaria e da parte dell'Autorità d'ambito che determini i valori dei parametri della formula in funzione dell'ottimizzazione della gestione dei rifiuti, dell'incentivazione di tecniche a basso impatto ambientale, della promozione di attività di raccolta differenziata e di recupero. Non si può escludere che i principi ora richiamati implicino, al fine di incentivare comportamenti coerenti, una incompleta copertura dei costi in tariffa per alcune tipologie di servizi, per i quali si potrebbero quindi rendere necessari trasferimenti di bilancio che vanno definiti *ex ante* in sede di gara e poi applicati in sede di contratto di servizio; dati questi criteri, il più basso livello di partenza della tariffa considerato remunerativo dal gestore emergerà dalla procedura di gara e dall'offerta economicamente più vantaggiosa, mentre la sua dinamica nel corso del periodo di affidamento del servizio andrà regolata in sede di contratto di servizio in base al metodo del *price-cap*.

Un discorso a parte può essere condotto per le attività di trattamento e smaltimento dei rifiuti. In questo caso, il punto di riferimento per la definizione dei fabbisogni impiantistici e per la loro distribuzione sul territorio è costituito dal Piano regionale. Sulla base degli orientamenti in esso contenuti le imprese potranno predisporre progetti di costruzione e gestione degli impianti da sottoporre all'autorizzazione della regione. Quest'ultima assumerà le proprie decisioni vagliando il progetto sottoposto ad autorizzazione in relazione alla sua attinenza al Piano, al rispetto degli *standard* previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, alla rispondenza delle imprese ai requisiti richiesti. Il soggetto gestore dell'impianto dovrà impegnarsi a garantire l'accesso a condizioni e prezzi non discriminatori agli utilizzatori dell'impianto stesso. Si pone a questo punto una questione delicata. Data la dimensione efficiente degli impianti, è probabile che il numero di imprese di trattamento e smaltimento presenti nel territorio dell'ATO risulti limitato e che quindi possano emergere comportamenti collusivi tra di esse. A riduzione di questo rischio gioca naturalmente la disponibilità di impianti esterni al territorio dell'ATO cui potrebbero rivolgersi gli utenti, anche se questo sarebbe in contrasto con i principi di autosufficienza e di prossimità che ispirano il Decreto Ronchi. In questo quadro c'è da

chiedersi se non sia opportuno che anche i prezzi del trattamento e dello smaltimento siano sottoposti a regolazione da parte dell'ATO, sempre sulla base dei criteri stabiliti dall'Autorità nazionale di regolazione.

Fin qui abbiamo ragionato su situazioni per così dire normali, in cui il ciclo dei rifiuti è organizzato in modo integrato dall'ATO ma è gestito in forme articolate a seconda delle fasi della filiera. Va considerata però la particolare situazione di alcune aree del paese, situate soprattutto nel Mezzogiorno, dove si parte da un pesante *deficit* impiantistico, da una grande arretratezza gestionale e da situazioni di diffusa illegalità. In queste circostanze, non si può escludere che sia opportuna una prima fase di aggregazione e industrializzazione affidata a gestori pubblici integrati dell'intero ciclo. In tal caso, la società pubblica andrebbe però organizzata in forma di *holding* cui facciano capo un'impresa di raccolta e trasporto e una o più imprese di costruzione e gestione degli impianti.

### 3. Un'Autorità nazionale di regolazione per i servizi idrici e ambientali

La complessità del settore idrico e di quello dei rifiuti e la diffusa eterogeneità delle situazioni territoriali esigono un assetto regolatorio in grado sia di definire un orientamento unificante, sia di garantire vasti margini di flessibilità. Da un lato, dunque, occorre che un soggetto nazionale e indipendente di regolazione definisca le linee generali e ne verifichi il conseguimento da parte delle Autorità d'ambito; dall'altro che tra centro e periferia esista uno stretto collegamento, non solo al fine di garantire l'unitarietà delle politiche, ma anche per arricchirle e svilupparle in base alle esperienze e alle soluzioni adottate su base locale; infine che in materia tariffaria si configuri un sistema in virtù del quale all'Autorità nazionale competa definire i criteri generali per l'adozione del *price-cap* e alle Autorità d'Ambito spetti quantificarne i parametri. Non è questa la sede per entrare nel merito dei problemi, in particolare giuridici e organizzativi, connessi all'istituzione di un'Autorità di regolazione per i servizi idrici e ambientali (o, eventualmente, all'attribuzione di tali funzioni ad un'Autorità già operante in altri settori). Ciò che rileva è la sottolineatura di una duplice esigenza (cui non risponde la versione dimidiata dell'Autorità prospettata nel Decreto attuativo della Delega ambientale): da un lato che l'esercizio della regolazione sia indipendente ed autonomo dall'esecutivo, dall'altro che esso tenga conto della natura del servizio e delle specifiche condizioni in cui esso viene esercitato.