

Unione pubblico-privati nella gestione dei rifiuti

di Jean Marc Janailhac

Gli ultimi 12 mesi hanno ridisegnato i termini economici e finanziari dei nostri mercati. Come azienda di un settore industriale che pesa da solo mezzo punto di Pil (oltre 7 miliardi di euro), crediamo sia importante riflettere in modo ampio su questi aspetti e avanzare delle soluzioni. La crisi economica e la scarsità di risorse economiche e finanziarie che ne è derivata, nei fatti, sta bloccando le possibilità operative e di investimento delle aziende del settore.

Siamo l'unico fra i grandi paesi industrializzati ad avere un sistema di gestione dei rifiuti tradizionale, in cui finisce in discarica ancora il 50% dei rifiuti, contro una media europea del 35 per cento. E questo nonostante abbia fissato obiettivi di raccolta differenziata molto alti, probabilmente irrealistici nel complesso nonostante esistano aree o città eccezionalmente virtuose.

Se considerassimo, come ha fatto l'Osservatorio sui Costi del non Fare, diretto dal professor Andrea Gilardoni della Bocconi, lo scenario ipotizzato dalla normativa italiana emerge chiaramente il limite cui è esposto il nostro paese. Per raggiungere l'obiettivo discarica zero e 65% di raccolta differenziata, occorrono all'incirca 100 termovalorizzatori per smaltire i residui del ciclo della separazione e trattare i rifiuti che non si possono in altro modo riciclare. Questo comporterebbe un investimento stimabile nell'ordine degli 11 o 12 miliardi di euro.

Purtroppo, però, oggi per autorizzare un termovalorizzatore, considerati i lunghi tempi di decisione e autorizzazione, ci voglio no circa 7 anni, contro i 12 mesi necessari 15 anni fa. Stante l'opposizione ideologica a questo tipo di impianti che ne rallenta fortemente la realizzazione fino spesso a bloccarli, l'Osservatorio sui Costi del non Fare calcola che la mancata realizzazione dei termovalorizzatori, nel periodo 2007-2024, costerà alla collettività circa 27 miliardi di euro.

Lo scenario che ne deriva è di un paese verso l'orlo dell'emergenza, non più solo al Sud, e che è condannato a pagare un prezzo altissimo. Per fortuna ci sono anche eccezioni. Fra le tante la Lombardia, che con il 33% di termovalorizzazione, una raccolta differenziata quasi al 50% e la discarica limitata al 5% degli Rsu prodotti, è confrontabile con le realtà scandinave più avanzate. Queste eccezioni dimostrano che è possibile sciogliere i nodi, rilanciare il settore industriale, ridurre i prezzi delle tariffe e abbandonare per sempre un modello poco virtuoso. Sostituendo il tutto con una logica di mercato e di efficienza, dove prevalga la competizione fra soggetti industriali nazionali e internazionali.

Occorrono però regole certe e stabili, un'autorità indipendente nazionale sul modello di quelle esistenti che fissi i criteri e stabilisca gli obiettivi (e magari anche target per la termovalorizzazione, tenuto conto che in Europa in media oltre il 35% dei rifiuti si usa per produrre energia) ed enti locali corresponsabilizzati sugli obiettivi di un piano nazionale.

Ma c'è un nodo che più di altri occorre sciogliere e riguarda l'impostazione dei contratti nel settore dei rifiuti. Infatti, un sistema che punta all'efficienza, ai risultati e alla qualità del servizio non può più basarsi su gare in cui il prezzo è elemento molto rilevante e dove tutto l'onere finanziario per realizzare le infrastrutture è a carico dei privati.

Il sistema vigente, detto Build operate transfer, prevede che il concedente pubblico stabilisca specifiche di servizio, obiettivi, prezzi mentre il concessionario realizza a suo carico gli investimenti infrastrutturali - che al termine del periodo di concessione diventano di proprietà

dell'ente concedente remunerando il servizio e pagando l'investimento sulla base della tariffa concordata.

Nell'attuale scenario macroeconomico, è diventato quasi impossibile finanziare gli investimenti pubblici infrastrutturali tramite il ricorso sul mercato da parte dei privati o perché il credito non viene più concesso o quanto meno perché le condizioni bancarie di accesso al credito sono diventate impossibili da realizzare. Tutto ciò spiega concretamente il rischio alto di un potenziale blocco del sistema.

L'alternativa che proponiamo è un modello contrattuale basato sul partenariato pubblico privato, in breve Ppp, cioè una condivisione degli oneri finanziari e dei ricavi fra tutti i soggetti potenzialmente interessati. Una partecipazione congiunta nel capitale azionario della società di scopo, con una quota del 30-40% in capo al soggetto pubblico, una quota simile sottoscritta da investitori finanziari e il restante 10-20% di proprietà del partner industriale operatore.

I vantaggi sono evidenti. Innanzitutto, grazie alla società veicolo, nessuno dei partner, nel rispetto delle regole di contabilità civilistica e pubblica, ha l'obbligo di consolidare in bilancio eventuali passività. In secondo luogo, con idonei patti di governance l'ente pubblico manterrebbe l'indirizzo strategico della società permettendo al soggetto industriale di concentrarsi sulla gestione. Infine, per non pesare sulle finanze degli enti locali e rispettare il patto di stabilità, la quota di capitale pubblico potrebbe, almeno in parte, essere cofinanziata dalla Cassa depositi e prestiti, una possibilità di intervento coerente con i suoi obiettivi statutari, dalla Bei o da altri investitori istituzionali. La presenza del pubblico nella società veicolo inoltre (comune, raggruppamento di comuni, Ato...) può essere di stimolo per le istituzioni finanziarie incaricate del "project financing", indispensabile al Ppp.

Regole chiare grazie all'autorità cui si faceva prima riferimento e la partecipazione del pubblico alla società veicolo assieme a investitori istituzionali e ai privati sono elementi che incoraggiano l'apprezzamento favorevole verso un finanziamento "non recourse" con un costo del finanziamento inferiore a quello di un Bot.

Il Ppp appare come soluzione ideale per permettere lo sblocco veloce della realizzazione di infrastrutture indispensabili a questo paese. Una soluzione prevista nell'attuale sistema giuridico (articolo 2 comma 15-ter del Codice dei contratti pubblici) ma del tutto inapplicata, a parte in casi eccezionali e troppo rari come il termovalorizzatore Tecnoborgo di Piacenza con l'Enia. Crediamo sia ora di avviare un confronto nel merito, anche a partire dai primi esempi concreti in tal senso in Europa, per stabilire regole e modalità. Speriamo di aver dato un nostro primo contributo.