

Regolazione e Concertazione I rifiuti in Italia tra rendite di posizione, distorsione del ruolo pubblico e fallimenti del mercato

Indice

Premessa: “Il mercato” e “i mercati”; Liberalizzazioni tra DdL e Delega ambientale

Azioni di contesto: Commissariamenti; Ecomafie; Sistema dei Consorzi e contributo ambientale

Regolazione di settore: Clausola sociale e dimensione delle imprese; Specificità della regolazione del settore

Ulteriori azioni di contesto: Autorità dei rifiuti e rapporto annuale; Autorità di regolazione e tutela degli utenti; Finanziamento degli investimenti

Regolazione ambientale: Alla radice del conflitto ambientale; Il caso Acerra; Il caso Treviso; Politiche industriali e territorio

I limiti della concertazione: La domanda mancata; Ruolo e responsabilità dei soggetti;

Un luogo, una procedura ed una proposta per la concertazione

PREMESSA

Capita talvolta nel nostro Paese che i rifiuti balzino perentoriamente alla ribalta della discussione politica.

Ciò avviene in taluni casi al ricorrente riemergere delle emergenze, come per esempio nel caso della Campania, od anche, in altri casi, per l’iniziativa di un Ministro (Matteoli) o di una Ministra (Lanzillotta) che avanza una proposta “organica ed incisiva” alla quale segue un dibattito generalmente limitato al rapporto tra “pubblico” e “privato”.

Dalla Delega ambientale del governo Berlusconi all’attuale DdL sulle liberalizzazioni dei servizi pubblici locali l’elemento costante rimane in questo modo una discussione nella quale raramente si colgono i nodi più profondi e strutturali che riguardano ad un tempo obiettivi e strumenti delle politiche industriali (a partire dalla tariffa), funzione e ruolo dei soggetti pubblici, poteri delle Autorità di regolazione.

Così capita che, nelle stesse ore, mentre il Governo pensa su come per accelerare il DdL sulle liberalizzazioni (magari come maxi emendamento al Decreto Bersani), la Conferenza delle Regioni chieda il ritorno indietro sul punto “qualificante” della Delega ambientale: la rimozione della gara come unica modalità di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

E che, al contempo, il Ministro dell’Ambiente ottenga una Ordinanza che istituisce un “Super commissario di coordinamento dei Commissari straordinari” in evidente opposizione alla richiesta (superamento dei Commissariati e rientro nell’ordinario) avanzate congiuntamente da sindacato, ambientalisti, forze politiche, Confindustria, sistema delle imprese pubbliche ed, all’unanimità, Commissione parlamentare sul ciclo dei rifiuti.

La messa in mora di un'idea di concertazione complessa continua così a produrre effetti negativi e ripercussioni pesanti soprattutto perché non fa emergere i conflitti di interesse (non solo ambientali ma soprattutto economici) che dovrebbero trovare una composizione condivisa nel quadro di una regolazione di mercato finalmente compiuta ed efficace.

“Il mercato” o “i mercati”

Il vero punto di partenza infatti è che nel ciclo dei rifiuti i mercati sono in realtà quattro, contigui e strettamente interrelati.

In verità vi è anche il quinto e forse principale mercato industriale del recupero e trattamento dei rifiuti speciali, riferito direttamente alle produzioni, che spesso viene citato come criticità ma non affrontato ancora nel modo dovuto perché in parte ancora “poco conosciuto”.

E sono tutti questi mercati, anche a guardare superficialmente, malamente regolati e distorsivi negli effetti perversi che talvolta producono.

Il primo è **“un mercato obbligatorio”** (imballaggi, Conai e Consorzi obbligatori e/o volontari di filiere) determinato normativamente dallo Stato fin nelle articolazioni interne di questi soggetti.

In questo mercato è evidente che all'obiettivo pubblico (il raggiungimento dei livelli di Raccolta Differenziata in tutto il territorio nazionale) si sostituisce un indirizzo privato che tende, come è naturale, al raggiungimento di quell'obiettivo in una condizione di pareggio (di non spesa) di bilancio.

Ciò che porta ad accentrare risorse finanziarie e sforzi organizzativi là dove è più agevole cogliere, a parità di investimento, risultati percentualmente nettamente superiori alla media nazionale.

Questo comporta, visto che gli obiettivi di riciclo per il Conai sono nazionali (come del resto gli obiettivi di pareggio di bilancio), a privilegiare i risultati positivi del Nord ed a continuare a non risolvere i problemi del Sud (nonostante le dichiarazioni di impegno che comunque restano tali).

Un ruolo decisivo in questa direzione è giocato dalle inadeguatezze territoriali del ruolo pubblico (soprattutto nel Mezzogiorno) con la conseguenza, per certi versi paradossale, di un trasferimento netto di risorse finanziarie dal Sud al Nord del Paese e dal riuso e riciclo alla termovalorizzazione.

Il secondo (discariche) è una sorta di **“monopsomio concessorio”** (un mercato nel quale vi è un monopolista della domanda che è tra l'altro titolare di un potere esclusivo di concessione) nel quale – caso più unico che raro – il monopolista rinuncia volontariamente ai benefici della concorrenza e favorisce invece vere e proprie rendite di posizione.

In via teorica si dovrebbe infatti pensare che in un siffatto caso di scuola il detentore del monopsomio potrebbe aprire la possibilità ai privati (detentori di suolo effettivamente utilizzabile) di avanzare liberamente le proprie offerte di servizio.

E di valutarle, dal punto di vista economico ed al netto delle garanzie ambientali, sulla base della loro vicinanza massima ai livelli dei costi tecnici di gestione. Con un sovrappiù (profitto) chiaramente determinato e conosciuto, mentre sempre sconosciuto (e poi a carico sociale) risulta essere la successiva bonifica dei siti contaminati.

Il paradosso economico delle discariche nasce dal fatto che il prezzo (derivante peraltro da un diritto di concessione dello stesso soggetto della domanda e non da un libero mercato) è stabilito in una contrattazione di tipo privatistico che non ha nessuna spiegazione e nessun riferimento nella tariffa imposta al cittadino-consumatore. Anche così nasce la inadeguatezza della regolazione da parte delle Agenzie in un mercato tanto delicato.

Il terzo mercato (inceneritori) è invece un **“oligopolio sostanziale”** dotato di un predominante potere di mercato.

In ambedue i casi (discariche ed ancor più inceneritori) è evidente il carattere distorsivo del predominante potere di mercato esercitato da questi produttori che si

manifesta nella capacità di influenzare i prezzi (costi finali per l'utenza), le quantità (Piani regionali dei rifiuti), la citata insufficienza della regolazione ex-ante (struttura della tariffa), la sostanziale assenza della verifica ex-post (centri di costo e rendicontazione).

In definitiva nel quadro di una perdurante asimmetria ex-ante ed ex-post questi soggetti sono in condizione di operare con un riferimento ristretto ai soli costi e benefici privati.

E quando questi costi e benefici privati divergono da quelli sociali od anche dei produttori di altri mercati (riuso e riciclo) si produce l'inefficacia (in taluni casi veri e propri fallimenti) del mercato incapace di generare risultati di ottimo paretiano e/o di sostenibilità ambientale.

Alla base vi è indubitabilmente la complessità della regolazione ma anche un comportamento (free-raider) delle imprese sostanzialmente tollerato ed in alcuni casi avallato dal potere pubblico.

Non è un caso che anche in una regione avanzata come l'Emilia Romagna sia rilevabile una difficoltà a definire sulla base della Legge regionale il prezzo medio regionale del recupero e dello smaltimento degli impianti.

L'Autorità lamenta anzi (*Autorità Regionale Emilia R. – Relazione annuale 2005 – pag. 27*) come *“in specifico l'elemento fondamentale della definizione del prezzo di smaltimento continua ad essere un elemento di forte criticità conoscitiva”*.

“Quasi sempre - continua l'Autorità - il costo di smaltimento è contenuto nel contesto economico complessivo, senza individuare uno specifico centro di costo e dunque senza avere a monte una attenta analisi economica” e di come si sia in presenza di *“dati economici riferiti ad impianti con tecnologia complessa (ad esempio i termovalorizzatori) pubblicati dai gestori e privi di supporti tecnici (bilanci di massa e/o energia di dettaglio) che consentano di verificare puntualmente le valutazioni fornite”* anche a causa di *“una costante ritrosia da parte dei gestori (sia a livello nazionale che regionale)”* (*ibidem*).

La stessa determinazione del prezzo in alcuni casi, come quello dell'Emilia Romagna, supportata da analisi approfondite rimane quindi un apprezzabile strumento che viene recepito, ma non discusso.

Il quarto mercato infine (servizio pubblico locale) assume in questa gerarchia di mercati un ruolo impropriamente residuale e si rappresenta come un sostanziale **“mercato-souk dell'appalto”** o ancor peggio del sub-appalto basato su un connubio improprio tra politica ed affari ed infelicitemente ridotto alla *“missione”* di esternalizzare i costi dei primi tre il più delle volte a detrimento dei diritti del lavoro.

Ma è solo su questo mercato che in genere si appuntano le ansie delle virtù progressive dell'“apertura al mercato” (e non solo dei soggetti forti ma anche di una parte consistente della politica).

Tra i più solleciti in questa direzione vanno infatti annoverati quelli che in uno scontro vivace al Ministero Ambiente (presente il Ministro Matteoli) abbiamo definito “i furbetti dell'appaltino” che (in rappresentanza della stessa Confindustria al tavolo sulla Delega ambientale) sulle dimensioni delle micro-gare scorgono il loro spazio di micro-rendite di posizione e di micro-potere di mercato.

Liberalizzazioni tra DdL e Delega ambientale

In questo quadro ed a differenza di quanto previsto per i sistemi idrici il DdL prevede nel settore dei rifiuti un percorso di completa apertura al mercato.

Questo percorso purtroppo per i motivi addotti non prefigura allo stato le condizioni di contesto nonché quelle di regolazione che rendono plausibile il superamento delle attuali difficoltà del settore e delle questioni (dai diritti alla trasparenza, dalla tutela delle fasce deboli alla sicurezza ed alla legalità) che rappresentano per il Sindacato punti assolutamente prioritari.

E' sintomatico ad esempio come la Carta dei Servizi (che pure non è uno strumento risolutivo) rimanga documento obbligatorio nei servizi idrici, ma ancora strumento volontario per il ciclo dei rifiuti.

Per queste stesse ragioni risulta opportuno riflettere, anche a legislazione vigente (ante Delega ambientale ed ante DdL), su una duplice linea indirizzata contestualmente alle azioni di contesto ed alla definizione di adeguate norme di regolazione.

AZIONI DI CONTESTO

Sul piano del contesto si tratta in primo luogo di attivare, perchè indispensabili ed anzi propedeutiche, tutte le necessarie misure collaterali.

Tra queste le principali riguardano:

Commissariamenti: va ritirata l'Ordinanza del Presidente del Consiglio che istituisce (12 luglio 2006) una ulteriore struttura *"di coordinamento e di supporto alle attività svolte dai Commissari delegati"* in materia di rifiuti, bonifiche, tutela delle acque e della depurazione.

Tale Ordinanza, lungi dal rappresentare un provvedimento *"innovativo"* come sostiene il Ministro dell'Ambiente, risulta di fatto una semplice negazione dell'indirizzo motivato contenuto nel Dpef che recita (pag. 105): *"L'impegno del Governo è quello di superare l'attuale fase di Commissariamenti nazionali che grava su ben 5 Regioni con l'obiettivo di ricondurre la gestione del ciclo dei rifiuti nell'ambito ordinario della normalità"*.

Per questo motivo vanno invece immediatamente attivati i Piani di rientro nell'ordinario unanimemente condivisi nella Relazione finale della Commissione bilaterale parlamentare nella scorsa legislatura.

Ecomafie: va assicurata una corsia parlamentare preferenziale per l'introduzione nel Codice penale, del resto largamente condivisa, del Titolo sui reati ambientali in ottemperanza a quanto asserito nel Dpef (stessa pagina): *"Il Governo è impegnato a contrastare con decisione le ecomafie che rappresentano non solo una grave ipoteca criminale sull'ambiente ma anche un aggravio di costi economici e finanziari dell'intero settore"*.

Va sottolineato a questo riguardo che il provvedimento risulta assolutamente indispensabile per colpire sia l'offerta di servizi criminali (che parte soprattutto dal Sud) sia anche la domanda di questi stessi "servizi" (che si produce soprattutto nelle aree di maggiore produzione industriale del Paese).

Sistema dei Consorzi e Contributo ambientale: i proventi del contributo ambientale (pagato dai cittadini sui singoli prodotti finali) è attualmente gestito in maniera autoreferenziale dal sistema delle imprese attraverso il Conai (Consorzio Nazionale Imballaggi).

Questo contributo produce risorse significative (mln/euro/anno) che vanno regionalizzate nelle loro destinazioni.

Va previsto inoltre per le Regioni del Mezzogiorno (ferme restando le responsabilità di Comuni, Regioni e regimi commissariali) un ritorno almeno parziale dei contributi pagati almeno negli ultimi anni.

Allo stesso modo nella regolazione di settore vanno indicati modelli radicalmente diversi della pur necessaria apertura dei mercati delle materie prime seconde (a partire dalla definizione di "rifiuto") da quelli attualmente previsti dal cosiddetto Testo unico dell'Ambiente del Governo Berlusconi.

E' indispensabile a tale scopo una riforma radicale di Conai prevedendo la partecipazione di tutti i soggetti della filiera (ivi compresi quelli del riuso e del riciclo) nonché la partecipazione, in veste di osservatori, delle forze sociali.

REGOLAZIONE DI SETTORE

Allo stesso modo vanno poi definite le condizioni e gli indirizzi di merito specifico della regolazione del DdL in materia di servizi pubblici locali del 30 giugno 2006.

Clausola sociale e dimensione delle imprese

La prima di queste condizioni (preventiva ed anzi pregiudiziale) riguarda per il Sindacato l'introduzione nella eventuale legge delega della clausola sociale e l'identificazione nei successivi decreti legislativi dei contratti di riferimento.

Ciò non solo per ciò che riguarda, come naturale, i diritti del lavoro, ma anche per impedire una concorrenza selvaggia basata sulla compressione dei diritti piuttosto che sulla qualità delle imprese.

Va inoltre evitata in esplicito la differenziazione tra segmenti ricchi che producono profitti (discariche e termovalorizzazione) da quelli più poveri di valore aggiunto (Raccolta Differenziata e spazzamento in primo luogo) che scaricherebbero sul lavoro e sui diritti una inaccettabile pressione.

La seconda condizione riguarda invece la necessità di indicare, tra i provvedimenti previsti all'art. 2, quelli relativi alla crescita dimensionale delle imprese in particolare per ciò che attiene alle realtà del Mezzogiorno.

L'obiettivo della crescita dimensionale delle imprese del resto è indicato in via generale dallo stesso Governo nel Dpef laddove (p. 37) individua nella *"limitata dimensione media dell'impresa"* la difficoltà ad *"intraprendere una adeguata attività di ricerca e di innovazione, indispensabile per competere sullo scenario internazionale"*.

E tanto più in un settore in cui prevale ancora una così grave frammentazione dei soggetti sia della domanda che dell'offerta.

La responsabilità di questa frantumazione coinvolge colpevolmente sia gli enti locali che il sistema delle imprese e produce in definitiva una cultura scarsamente competitiva, fortemente legata (ed in qualche caso collusa) con la politica e legata alla logica dell'appalto e del costo "a piè di lista".

Gli sprechi derivanti da tale situazione sono stati calcolati in alcune realtà e Regioni del Mezzogiorno in circa il 20% (200.000 euro/mln).

La Delega e Decreti legislativi devono pertanto assumere i principi correlati della obbligatorietà per i Comuni della dimensione minima degli ATO (almeno provinciale), della separazione netta tra soggetti della domanda (ATO) e soggetti gestori (pubblici o privati che siano), dell'introduzione di criteri rigorosi ed adeguati di qualificazione delle imprese per l'accesso alle gare. Il tutto sotto la vigilanza di autorità indipendenti (nazionale e regionali) per garantire una efficace tutela dei cittadini.

Ciò anche al fine di non rendere irreversibile il dualismo tra il Nord (nel quale si ipotizza positivamente una concentrazione atta a favorire la nascita di una "super-utility" capace finalmente di competere sul piano internazionale) ed un Meridione sempre più preda di una politica e di un sistema delle imprese sempre più irresponsabile.

Specificità della regolazione del settore

Le altre condizioni riguardano invece la natura degli obiettivi delle politiche industriali che si intende mettere in campo nonché il riconoscimento della specificità del rapporto – cruciale sotto molti profili – che caratterizza queste imprese con il territorio nel quale si trovano ad operare.

Gli obiettivi fondamentali che debbono perseguire le politiche industriali in questo settore sono infatti due, strettamente connessi e, per alcuni versi, antagonisti.

Il primo è quello della costruzione di imprese qualificate e dunque capaci di produrre profitto in una corretta ottica industriale.

In questo caso si tratta da un lato di superare non solo gli sprechi derivanti dalla frantumazione organizzativa ma, dall'altro, di limitare i superprofitti (in particolare su

discariche ed inceneritori) derivanti dalle posizioni di monopolio e dalle subalternità del pubblico che tendono a ricadere sulle altre fasi del ciclo e sui costi finali pagati dai cittadini

Il secondo, di non minor rilevanza, è la capacità di queste stesse imprese di svolgere in maniera altrettanto primaria una indispensabile funzione di servizio a valle per le industrie (downstream) al servizio alla qualità competitiva dei sistemi produttivi e dei sistemi territoriali ed urbani in cui sono insediati.

In questo caso infatti la valutazione di investimento di un impianto e/o di una infrastruttura (con le connesse implicazioni sul ciclo) assume anche il carattere di un investimento pubblico per il quale può risultare addirittura incongruo il solo criterio del profitto.

Meglio sarebbe in alternativa una valutazione dell'investimento secondo il criterio adottato dal Glossario dell'OCSE che recita *“un'attività si definisce economica quando il costo delle risorse utilizzate si avvicina al minimo necessario per raggiungere gli obiettivi pianificati”*.

Ci sono dunque fondate ragioni per ritenere che ambedue questi obiettivi, e non solo il primo, debbono trovare una chiara esplicitazione nell'ambito dell'art. 1 (finalità) del DdL in discussione a partire dalla definizione delle finalità di una delega specifica di revisione dell'intero sistema tariffario.

Anche per questi motivi abbiamo fortemente contrastato il fatto che la revisione del sistema tariffario dei rifiuti fosse stato avviato dal precedente Governo in un confronto tra Osservatorio Rifiuti e sistema delle imprese (pubbliche e private appassionatamente convergenti).

La tariffa come nodo cruciale

In un recente studio sulla revisione della tariffa l'ONR (Osservatorio Nazionale Rifiuti) osserva come *“la sostenibilità economica è probabilmente l'obiettivo raggiunto in misura maggiore grazie all'introduzione della tariffa. Garantisce l'autosufficienza economica ai soggetti gestori”* e come *“la revisione dell'attuale metodo tariffario dovrebbe avviare ad uno dei maggiori limiti dell'attuale formulazione del metodo, rappresentato dagli scarsi incentivi al perseguimento dell'efficienza gestionale”*.

E' evidente che se gli obiettivi di politica industriale sono quelli che abbiamo indicato (e che il governo sembrerebbe almeno adombrare) e se è riconosciuta la duplice “missione” delle imprese (efficienza ed efficacia delle attività e servizio alla qualità competitiva dei sistemi urbani e territoriali) la stessa struttura della attuale tariffa è insufficiente ed anzi profondamente distorta.

E che, soprattutto, la tariffa deve perdere il carattere profitto-centrico e di pura remunerazione del capitale investito che ha attualmente (soprattutto in mancanza di strumenti di benchmarking e/o di price-cap) e diventare finalmente uno strumento di politica industriale.

In questo senso è necessario che la Delega non solo preveda all'articolo 2 la riscrittura di un nuovo sistema tariffario ma anche la definizione dei criteri direttivi a partire dal passaggio dal metodo dei costi (basato sui costi dichiarati dal gestore) al metodo del valore basato sul costo efficiente e sulla esplicitazione dei costi “nascosti” sopportati dalla collettività.

A partire dalla individuazione di specifici centro di costo per discariche e termovalorizzatori.

Si tratta in definitiva di separare e rendere trasparenti i costi del servizio e quelli della “corretta” remunerazione del capitale investito confrontandoli analiticamente con i relativi “valori”.

Vanno definiti in buona sostanza nel sistema tariffario i necessari parametri di riferimento per la discarica e per la termovalorizzazione.

Per la discarica ad esempio vanno evidenziati analiticamente:

- i costi di uso e consumo di suolo;

- i costi di realizzazione dell'impianto e della gestione tecnica della discarica;
- gli oneri finanziari ed i costi connessi alla costituzione della garanzia finanziaria;
- i costi stimati di chiusura e di gestione post-operativa della discarica;
- i costi di accantonamento delle risorse per il ripristino ambientale;
- i costi derivanti dalle decisioni amministrative di disincentivo all'uso della discarica.

Tale disciplina peraltro è già prevista nell'Ordinamento con il D Lgs 36/2003 (di recepimento di una Direttiva europea a fini ambientali) ed è ben strano che non sia introiettata nella struttura della tariffa al fine del controllo della struttura dei prezzi del servizio.

Una operazione analoga va introdotta per gli impianti di termovalorizzazione superando la "*costante ritrosia*" rilevata dall'Autorità dell'Emilia Romagna "*nonostante si sia tutti consapevoli che la componente economico dello smaltimento finale continua ad essere l'elemento principale per la definizione del prezzo e dunque per un'analisi del ciclo integrato dei rifiuti*".(ibidem).

Un analogo centro di costo analitico va introdotto infine per i costi generali ed indiretti al fine di evidenziare con chiarezza il peso finanziario dei costi di transazione e quelli relativi alle ridondanze ed alle superfetazioni degli organi dirigenziali che vanno imputati ai costi della politica.

E' importante infine iniziare a creare forme di premio e di incentivazione per favorire cicli virtuosi e valorizzare comportamenti sostenibili sia per le utenze domestiche ma anche e soprattutto nel settore commerciale e produttivo.

La corretta applicazione di efficienza e di equità tariffaria richiede anche questo.

ULTERIORI AZIONI DI CONTESTO

Authority dei rifiuti e rapporto annuale

In relazione con il nuovo sistema tariffario è indispensabile una rivisitazione approfondita degli indicatori tra i quali andrebbero inseriti quelli riferiti alle capacità, ai conferimenti ed alla effettiva utilizzazione degli impianti del riuso e del riciclo. Ciò in particolare al fine di assicurare una corretta valutazione degli investimenti in tutti i segmenti del ciclo.

E' grave e colpevole a questo proposito il ritardo accumulato dall'Osservatorio Nazionale Rifiuti (ONR) nell'introdurre (come nel modello Eurostat) gli indicatori del riciclaggio a fianco (ed in sostituzione del solo dato della Raccolta Differenziata).

Allo stesso modo va rilevato come le autodichiarazione abbiano dimostrato una scarsa attendibilità e come sia dunque necessario introdurre nuove forme di validazione e soprattutto di certificazione.

Ma, ancora di più è necessario il superamento dell'attuale sistema basato sull'Osservatorio e la introduzione nell'Ordinamento di una vera e propria Authority di settore.

Tale Authority (la cui struttura ed allocazione nel quadro del sistema regolativo è tutta da definire) dovrà avere come compito prioritario la riformulazione della tariffa prevedendo le forme della partecipazione paritaria di tutti i soggetti (sindacali, ambientalisti e dei consumatori) anche per evitare il ruolo improprio assunto in questi anni dal sistema delle imprese e delle sue molteplici lobbies organizzate in modo permanente al Ministero dell'Ambiente.

Autorità di regolazione e tutela degli utenti

In questo quadro di compiuta regolazione di mercato vanno precisate e consolidate infine le potestà regolatorie e sanzionatorie relative alle forme di vigilanza delle Autorità Nazionali nonché i rapporti con quelle regionali (che vanno incentivate) azzerando e riscrivendo il testo del Governo Berlusconi.

Il testo attuale del Governo (luglio 2006) sembra in qualche modo assumere l'importanza del punto in questione anche se l'intera struttura dell'articolo 3 (che va dunque profondamente integrato) non sembra cogliere i nodi fondamentali di una nuova regolazione capace di perseguire quel duplice obiettivo.

Finanziamento degli investimenti

L'orientamento manifestato di recente dallo stesso Governo a proporre la Cassa Depositi e Prestiti quale investitore di lungo periodo nelle reti infrastrutturali locali va assunto positivamente ed anzi accelerato fortemente in quanto ridarrebbe al collettivo (e non al privato) la responsabilità dello sviluppo e dell'innovazione.

I vantaggi di una operazione siffatta sarebbero molteplici, in particolare per i settori dei servizi idrici e dei rifiuti dove si registrano necessità di investimento complessivo nel medio e lungo periodo (da 10 a 30 anni) valutabili nell'ordine di almeno 50/60 mld di euro. Investimenti peraltro caratterizzati da rischi limitati perché, di fatto, garantiti in ultima istanza dallo Stato.

Assumendo questo ruolo di investitore della CCDDPP si offrirebbe in primo luogo al risparmio diffuso raccolto da Poste Italiane nonché dagli stessi investitori istituzionali l'occasione (anche in relazione alle certezze del cofinanziamento dei fondi strutturali) di tassi di rendimento a lungo termine competitivi ed anzi in più casi vantaggiosi rispetto alle performances attuali degli stessi fondi.

Si realizzerebbe poi (semplicemente attraverso una più compiuta apertura dei mercati finanziari ad altri e nuovi soggetti) una riduzione del costo finanziario sulle tariffe di acqua e rifiuti che rappresentano allo stato un peso intollerabilmente e crescente – insieme all'Ici – sul bene/diritto casa per milioni di cittadini.

Un peso, sia detto per inciso, che viene attualmente determinato in via "amministrativa" e con scarsa trasparenza tramite la tariffa di riferimento.

E si introdurrebbero infine per questa via, separando il costo della gestione dal costo della remunerazione del capitale i necessari elementi di trasparenza nella definizione della tariffa e nel controllo della efficienza dei gestori.

REGOLAZIONE AMBIENTALE

Alla radice del conflitto ambientale

L'obiettivo ambientale strategico della politica dei rifiuti è la riduzione della discarica a favore, nell'ordine, del riciclaggio e compostaggio e del recupero energetico.

Ciò comporta in esplicito, anche a fronte delle priorità assegnate al riciclaggio/compostaggio, un aumento –in quantità da definire – della quota attuale di recupero energetico. E' così infatti per tutti i Paesi che hanno ridotto drasticamente la discarica (fin sotto il 20%) ed aumentato in mix vari le altre due quote.

In questo quadro di riferimento vanno ricondotte le questioni relative alla gestione del conflitto ambientale.

Oggi siamo di fronte, come fatto specifico del nostro Paese, alla caduta verticale della fiducia delle popolazioni nella credibilità del sistema delle imprese e delle istituzioni ed alla ricorrente presenza della magistratura in questo tipo di conflitti.

La ricostruzione di questa fiducia rappresenta dunque l'elemento fondante della possibilità di far avanzare anche nel settore dei rifiuti una politica finalmente efficace.

Per questo occorre in primo luogo riprendere e finalmente risolvere i nodi inerenti i percorsi (VIA, VAS, Conferenze dei Servizi) che rendono possibile la chiusura delle procedure.

Ma questa non è soltanto una questione tecnica o procedurale e non si può pensare che possa essere risolta soltanto sul piano di meccanismi più o meno formali di partecipazione democratica.

Alla radice dei conflitti ambientali che investono così numerosi territori ed in pratica tutte le Regioni vi sono, ancora una volta, veri e propri fallimenti del mercato.

Questi fallimenti sono stati determinati nel caso della sostenibilità ambientale da problemi specifici della regolazione (come nel caso delle procedure di aggiudicazione al massimo ribasso anche nel caso della costruzione e gestione di impianti complessi) connesse alle incertezze delle procedure ambientali (VIA in primo luogo).

L'effetto, da correggere drasticamente, è quello di una rinuncia diffusa all'uso degli strumenti di certificazione ambientale (a partire da Emas) e, soprattutto, di un trade-off costante tra ambiente e livello del profitto aziendale.

E sono proprio questi elementi distorsivi, tipici della nostra situazione, a rendere spesso incongrua la nostra partecipazione a progetti europei sul dialogo ambientale (da ultimo IMPEL – Hannover 2004, 2005) che vedono la presenza di decine di stati membri.

Il caso Acerra

Così capita, in maniera quasi surreale, che nell'audizione sull'inceneritore di Acerra del Direttore Generale di Minambiente un parlamentare possa affermare: *“Capisco il tema e le difficoltà, ma voi state seguendo una procedura che non definiamo una valutazione d'impatto ambientale, ma che non saprei come definire e che tuttavia viene realizzata come se si trattasse di una valutazione d'impatto ambientale.*

Alla fine di questa procedura, se non ho capito male, voi darete alcune prescrizioni, ed il minimo della pena naturalmente. Ciò che mi lascia perplesso è che nel caso in cui una di queste prescrizioni prevedesse che il camino ed i filtri non andavano fatti in quel modo, questa sola operazione determinerebbe sicuramente qualche variazione, più o meno significativa, nel prezzo al quale è stato aggiudicato quell'impianto. Se si deve rifare il camino, è chiaro che si tratta di un bel lavoro. A quel punto cosa succederebbe? La situazione sarebbe diversa se non fossero ancora aperti i cantieri, per cui si fa la valutazione e poi si decide come muoversi.

Questo mi lascia perplesso, per usare un eufemismo”.

Il caso Treviso

Ma è proprio la consapevolezza di queste difficoltà a muovere, solo quando colpisce significativamente e direttamente, alcune posizioni delle Associazioni imprenditoriali.

Qui è il senso della proposta avanzata da Confindustria Veneto riguardo alla realizzazione di “un sistema di termovalorizzazione dei rifiuti speciali non pericolosi” basato su due impianti nella provincia di Treviso.

In questo caso il titolare della proprietà è una Società direttamente riconducibile ad UNINDUSTRIA (Treviso) ed alla Associazione degli Industriali di Venezia.

La ragione della scelta di *“mettere la faccia delle Associazioni”* è tutta nella volontà di dimostrare la preminenza nel progetto della *“mission”* di impresa che consiste nella funzione preminente di downstream industriale a servizio dell'intero sistema produttivo regionale rispetto al profitto generato dal business della termovalorizzazione.

Il limite preponderante dell'iniziativa (che ha sollevato fondatissime opposizioni) è nella sua autoreferenzialità, nell'incapacità di porsi dentro il quadro della programmazione regionale e del rapporto tra gestione dei rifiuti urbani ed industriali. Producendo per questa via un possibile effetto di spiazzamento rispetto alla esistente Raccolta Differenziata degli RSU.

Politiche industriali tra ambiente e territorio

Ciononostante la vicenda Veneta (e quella iniziale consapevolezza delle Associazioni imprenditoriali) contribuisce ad aprire finalmente uno scenario potenzialmente nuovo sul terreno finora poco conosciuto dei rifiuti industriali.

L'aggressione al business delle ecomafie (30 mld/euro/anno) passa anche e forse soprattutto da qui.

Dalla costruzione di una risposta positiva ed alternativa attraverso la riorganizzazione territoriale dei servizi ambientali alle imprese.

A partire dalla riduzione dei rifiuti, dal recupero delle materie – così come del resto già avviene nel Trevigiano nella filiera del legno – e da un recupero energetico che risponde sinergicamente ed in un quadro programmato alle esigenze della città e della produzione.

Anche per le aree industriali infatti vanno applicate in primo luogo adeguate politiche di selezione e di riorganizzazione territoriale fondate sul sistema della mobilità e della rete trasportistica (stradale e ferroviaria).

Ciò per assicurare insieme la congruità delle scelte di pianificazione, la riduzione dei conflitti ambientali e, ma non ultimo, la massima integrazione efficace degli investimenti pubblici e privati (come nel caso fondamentale dei cicli dell'acqua e dei rifiuti).

In questa direzione si muove, per fare un esempio, il Piano territoriale della Provincia di Bologna che individua (tra le attuali 190 zone industriali) solo 11 aree che possiedono le caratteristiche di giusta collocazione rispetto alle sensibilità ambientali ed alle reti di trasporto previste e che possono dunque assumere il ruolo di **“aree ecologicamente attrezzate”**.

Od anche le oramai numerose esperienze di Agenda XXI locale e di Accordi volontari ambientali.

I LIMITI DELLA CONCERTAZIONE

La domanda mancata

E' giocoforza pensare che l'apertura di nuovi o più avanzati mercati debba riguardare la regolazione sia della domanda che dell'offerta. Per questo risulta perlomeno bizzarro constatare come l'attività di normazione (fin dal D.Lgs. “Ronchi” del 1997) abbia riguardato, nel modo che abbiamo visto, soprattutto l'offerta e quasi mai la corretta regolazione della domanda.

Già nella stesura del Decreto Ronchi si rinunciò, ad esempio, ad assumere l'obbligatorietà dell'ATO, della separazione dei soggetti e delle sue dimensioni minime che pur aveva un riferimento positivo nella pregressa legge (1994) sui servizi idrici (Legge Galli).

La risposta, a chi come noi manifestò sul punto una netta contrarietà, fu che “i tempi non erano ancora maturi”.

Le conseguenze, a 10 anni di distanza (febbraio 1994) sono sotto gli occhi di tutti.

I Comuni italiani svolgono in questo settore una molteplicità spuria di funzioni: sono talvolta gestori diretti, proprietari di riferimento, detentori di azioni attenti ai rendimenti, partners di minoranza attenti alle procedure di massima.

Ma troppo spesso, tranne che con significative e lodevoli eccezioni, non svolgono il vero ruolo che sarebbe loro assegnato – dalla norma -: quello (tramite gli organi dell'ATO) di soggetti della domanda di servizio.

Un soggetto attento, più che alle performances del profitto, ed alla nomina degli amministratori, alla qualità del servizio che “comprano” ed al costo (tariffa) a cui questo servizio viene acquistato.

E che, laddove come nel caso del primo Accordo ANCI-CONAI, sono costretti comunque a definire un prezzo, accettano il limite minimo (che assicura “certezze” nel tempo) abbandonando nei fatti il monitoraggio del rischio effettivo di impresa derivante dalla erraticità dei mercati di riferimento.

O quando, nello stesso caso, non assumono l'obiettivo della effettiva destinazione della RD al riuso e riciclo piuttosto che alla termovalorizzazione; assumendo in tal modo il carico di costi (finanziari ed organizzativi) il cui livello di spreco è direttamente proporzionato alla eterogeneità degli obiettivi assunti.

Od anche quando rinunciano, in verità insieme a Stato e Regioni, ad usare la leva fondamentale della domanda pubblica per gli acquisti di beni e servizi (Green Public Procurement) nonostante timidi provvedimenti governativi che assumono in tal modo il sapore di pure grida manzoniane.

E' in questa distorsione profonda e perdurante del ruolo pubblico che si sono aggravati i limiti attuali della concertazione.

Il nodo delle strutture tecniche della PPAA

Una particolare attenzione infine va riservata alla ridefinizione delle strutture tecniche della PPAA a partire dal ruolo proprio di soggetto della domanda pubblica di servizi.

Ciò che comporta la netta separazione delle competenze della politica dalle competenze dell'Amministrazione, la ridefinizione dei ruoli professionali e della formazione dei dipendenti delle nuove strutture (ATO) ed infine delle responsabilità e delle autonomie funzionali che devono essere riconosciute all'Amministrazione.

Ruolo e responsabilità dei soggetti

La prima responsabilità dei limiti attuale della concertazione è del Governo (dei governi) che ha (hanno) teso a privilegiare i rapporti con i soggetti forti del sistema delle imprese.

Era ricorrente, al Tavolo del CESPAA, la battuta secondo la quale erano perfettamente riconoscibili gli articoli della Delega ambientale "scritti a Viale dell'Astronomia".

Ma su questo si innescava una sostanziale difficoltà (in particolare di Confindustria) alla rappresentanza di un orizzonte di obiettivi generali e di sistema (o perlomeno condivisi e ponderati all'interno dello stesso sistema delle imprese).

E' risultato perciò evidente nella concertazione povera e "postuma" degli ultimi anni il ruolo negativo giocato da una rappresentanza puramente "sommativa" di interessi spesso tra loro in contrasto.

Non è un paradosso, ma anzi un dato di fatto, cogliere la maggiore trasparenza manifestata al Tavolo della rappresentanza dei soggetti imprenditoriali della domanda (come ad esempio il Tavolo dei 10)

Un luogo, una procedura ed una proposta per la concertazione

Il punto di partenza di una concertazione di così evidente complessità è la sua organizzazione e la sua trasparenza, e dunque la sua capacità di superare a piè pari l'erraticità dei luoghi e delle rappresentanze.

Ed è qui che si attende una prima e fondamentale svolta del Governo.

Indichi preliminarmente il "luogo normativo" dei provvedimenti che intende assumere: riformulazione della Delega ambientale, DdL sulle liberalizzazioni, normative di settore.

Indichi allo stesso modo l'unità di coordinamento intergovernativa a cui le forze sociali e produttive possono e debbono far capo.

Ed avanzi infine una procedura di consultazione trasparente – sul modello europeo – dei soggetti interessati.

Solo in questo modo la concertazione può assumere il valore dirimente di un metodo, indicato nelle dichiarazioni programmatiche, capace di accelerare processi decisionali complessi ma fondamentali.

Per superare definitivamente "l'emergenza rifiuti" infatti la più naturale ed immediata azione da sviluppare non è solo quella di fermarne la crescita quantitativa ma alla fine di modificare radicalmente il sistema.

Ed è altresì evidente che ciò comporta fundamentalmente un cambiamento radicale non solo dell'attuale modello di produzione e di consumo, ipotesi per molti aspetti di non facile ed immediata attuazione, ma anche di nuovi orientamenti culturali e di nuovi rapporti sociali.

Gli obiettivi strategici fondamentali sono stati spesso riassunti in azioni di prevenzione (diminuzione della quantità e della pericolosità) di valorizzazione (recupero di energia e risorse dai rifiuti) e di corretto smaltimento (tecnologie compatibili).

Per questo rimane risolutivo che sia condivisa e perseguita da parte delle istituzioni, che hanno la responsabilità prioritaria della proposta, una politica ambientale attenta a questi principi, definita nei suoi contenuti e condivisa il più largamente possibile.