



**Osservatorio Servizi Igiene Urbana**

promosso da:



**PadovaFiereSpa**

**RAPPORTO**  
**Ambito Territoriale Ottimale:**  
**analisi, attuazione e prospettive**

**SINTESI**  
**(18 marzo 2004)**

## **Premessa**

Nel nostro Paese il settore dei rifiuti urbani sta vivendo una fase di trasformazione strutturale dell'offerta e delle caratteristiche gestionali ed organizzative delle imprese che la compongono. Le modifiche del quadro normativo in materia ambientale e le innovazioni della disciplina delle forme di gestione hanno senz'altro dato un'importante spinta al riassetto, creando le premesse per uno sviluppo in senso moderno di una politica integrata dei rifiuti, in linea con le direttive europee in materia.

Il processo di modernizzazione dei servizi di igiene urbana va tuttavia dispiegandosi con lentezza – anche rispetto a quanto sta accadendo in altri servizi di pubblica utilità – in quanto trova degli elementi di ostacolo e incertezza in un sistema di gestioni che risulta tutt'oggi fortemente frammentato, oltre che storicamente caratterizzato da assetti monopolistici.

La realizzazione degli Ambiti Territoriali Ottimali per la gestione dei rifiuti urbani, previsti e disciplinati dalla legislazione di settore, si pone quindi come momento centrale per coniugare l'ottimizzazione qualitativa del processo con lo sviluppo industriale dell'intero comparto. Sviluppo che non può e non deve essere solo dimensionale, ma che deve seguire anche logiche che favoriscano la qualità, la specializzazione di impresa e il confronto concorrenziale, premiando l'economicità, l'efficacia e l'efficienza gestionale degli operatori.

In questo contesto si colloca il presente Rapporto su “**Ambito Territoriale Ottimale: analisi, attuazione e prospettive**”, elaborato da FISE Assoambiente nell'ambito **dell'Osservatorio Servizi Igiene Urbana, costituito tra PadovaFiere e FISE Assoambiente** per elaborare specifici studi e rapporti sul reale andamento del mercato del settore e fornire un supporto conoscitivo a quanti direttamente coinvolti in termini operativi o di regolazione amministrativa e ambientale.

### ***L' Ambito Territoriale Ottimale***

Il Rapporto si incentra preliminarmente sulla nozione di Ambito Territoriale Ottimale nell'ordinamento vigente, evidenziando come la Corte di Giustizia delle Comunità europee, la Corte Costituzionale e la Magistratura amministrativa abbiano puntualmente ribadito, in più occasioni, che la bacinizzazione - con le conseguenti limitazioni alla circolazione dei rifiuti - **debba propriamente riferirsi ai rifiuti urbani e non alle attività di smaltimento dei rifiuti speciali o alle attività di recupero**, anche in ragione della variabilità della produzione e del mercato.

Il Rapporto evidenzia inoltre che da un lato la normativa ambientale sembra convergere, in termini di obiettivo, verso un unico Ambito Territoriale Ottimale come luogo geografico e sede amministrativa per la gestione unitaria dei rifiuti prodotti su un dato territorio, superando la frammentazione gestionale connessa e conseguente alla privativa comunale e assicurando a livello di bacino l'autosufficienza nello smaltimento; d'altro lato la stessa normativa consente di **distinguere tra Ambito Territoriale Ottimale ai fini dello smaltimento finale e ai fini della raccolta e del trasporto dei rifiuti urbani**. Distinzione formale poi ampiamente sviluppata a livello regionale, dove risultano quasi sempre individuati **sub-bacini**, rispetto al livello provinciale, ai fini della raccolta e trasporto dei rifiuti urbani.

Parallelamente in non poche regioni è individuato, ai fini dello smaltimento finale - soprattutto dove sono previsti o realizzati impianti di termovalorizzazione - un ambito di dimensioni geografiche superiori a quello provinciale.

Esempi evidenti sono la **Lombardia**, che ha fatto coincidere con il territorio della regione l'Ambito Territoriale Ottimale a fini dello smaltimento, ma anche la **Sicilia**, dove sono previsti 27 sub-ambiti per la raccolta e il trasporto e quattro termovalorizzatori in tutto il territorio per servire le 9 province e i 27 subambiti e la **Campania**, dove è implicita la scissione tra soggetto che gestisce gli impianti di trattamento finale e soggetti deputati alla gestione delle fasi a monte.

L'analisi concreta, condotta regione per regione, contenuta nella parte centrale del Rapporto e la teoria economica, esposta nelle conclusioni, convergono nell'attestare che **la fase della raccolta dei rifiuti non sembra essere associata alla presenza di rilevanti economie di scala.**

La raccolta dei rifiuti è tuttora un'attività ad elevata intensità di lavoro, anche se l'innovazione tecnologica ha progressivamente aumentato il peso del fattore capitale. In particolare, la dimensione ottimale dell'ambito risulta funzionale ai costi della logistica (centro operativo, stazione di trasferimento, officina, ecc.) e ai costi di spostamento di uomini e mezzi, ed è influenzata essenzialmente dalla densità abitativa. L'ambito ottimale di raccolta dipende, quindi, dalle caratteristiche morfologiche ed urbanistiche del territorio, mentre l'assenza di economie di scala oltre una certa soglia dimensionale giustifica la possibilità, e impone di suddividere gli ATO per sub-ambiti territoriali.

Si tratta di un aspetto importante sotto il profilo della **contendibilità**. È evidente che se il dimensionamento del servizio in termini geografici e di abitanti serviti non supera determinate soglie sono di più gli operatori che possono competere. Nelle attività di raccolta, gli investimenti fissi sono principalmente costituiti dall'acquisto degli automezzi, che oltretutto non sono vincolati all'uso in una specifica località e sono pertanto in parte recuperabili (*no sunk cost condition*): si tratta di attività in teoria fortemente contendibili, come attesta la rilevante presenza di imprese private nel mercato che non devono essere forzatamente "chiuse", in termini di possibilità di sviluppo, dalla definizione di ambiti eccessivamente dimensionati, che avrebbero l'effetto di limitare in senso oligopolistico la concorrenza.

Come evidenziato anche nel capitolo finale del Rapporto, sono diverse invece le caratteristiche del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti. Le attività risultano caratterizzate da connotazioni tecnologiche complesse, e presentano delicate implicazioni di carattere ambientale. Se pure in teoria il mercato potrebbe organizzarsi in condizioni concorrenziali per offrire i servizi di trattamento e smaltimento, di fatto esistono numerosi fattori che spingono a ridurre la concorrenza, introducendo di fatto degli "oligopoli" locali in questo settore.

La fase del trattamento, sia per quanto riguarda gli impianti di incenerimento che gli impianti di produzione di compost e CDR, risulta fortemente capital intensive e presenta economie di scala assai spiccate soprattutto per quanto riguarda la termodistruzione. Anche in relazione alla necessità di assicurare il conferimento dei rifiuti prodotti in misura adeguata alle capacità dell'impianto, il trattamento dei rifiuti si configura come un settore caratterizzato da un limitato numero di operatori più stabili sul territorio, in cui anche la concorrenza per la gestione dei rifiuti urbani spesso deve articolarsi diversamente rispetto alla concorrenza per la raccolta.

## **La contendibilità del mercato e le forme di gestione**

Negli anni più recenti i crescenti vincoli di finanza pubblica e i sempre più complessi problemi di carattere ambientale connessi alla gestione dei rifiuti hanno favorito anche nel settore delle utilities ambientali il verificarsi di alcuni cambiamenti di natura strutturale.

Gli obiettivi sono stati prevalentemente perseguiti agendo contemporaneamente in due direzioni: da un lato favorendo la progressiva introduzione di una maggiore competizione nelle forme di gestione, al fine di favorire maggiore efficienza, efficacia ed economicità del servizio di igiene urbana e dall'altro promuovendo una parziale/totale privatizzazione delle società pubbliche, con il progressivo ingresso nelle compagini societarie di nuovi capitali privati.

Fino ad oggi questo processo non ha tuttavia prodotto i risultati attesi. **In molte realtà territoriali del nostro Paese non si sono ancora create le condizioni per lo sviluppo di un vero mercato competitivo e di dimensioni industriali.** Il Rapporto mostra, però, un'evoluzione interessante in alcune realtà regionali, dal Piemonte alla Sicilia, passando per la Toscana, l'Emilia Romagna e la Calabria. In queste regioni, con modelli operativi assolutamente diversi, si persegue la separazione tra regolazione e gestione e/o forme di partenariato pubblico/privato in un quadro contrassegnato dal perseguimento di obiettivi di sviluppo industriale anche in termini dimensionali.

E' tuttavia un processo in corso: troppo spesso laddove il servizio veniva gestito in affidamento diretto, si riscontra tutt'oggi una tendenza a confermare gli affidamenti agli operatori pubblici esistenti, senza il ricorso a procedure ad evidenza pubblica, allargando a volte l'area del monopolio all'intero ATO. Anche in realtà regionali dove il processo di costituzione degli ambiti ottimali sembra avanzato (**Emilia Romagna**), in effetti questo è da ricondurre più alla concentrazione di imprese pubbliche, cioè a una concentrazione dell'offerta in condizioni di monopolio, che a una concentrazione della domanda di servizi.

**Cambiamenti sono comunque rilevabili nella struttura degli operatori** del mercato e, più in generale, nel rapporto fra pubblico e privato, con la creazione di nuove società miste pubblico-private generalmente di dimensioni piuttosto rilevanti e con la trasformazione delle stesse società ex municipalizzate in società miste, anche con una significativa partecipazione dei privati.

Il Rapporto procede quindi, **nel secondo capitolo**, ad esaminare le recenti modifiche legislative in **materia di servizi pubblici locali**, introdotte con la manovra finanziaria per il 2004. Sia in termini di diritto vigente che *de jure condendo* (con riferimento cioè al d.d.l. di delega al Governo per il riordino della legislazione in materia ambientale), il processo di industrializzazione del comparto della gestione dei rifiuti urbani, la definizione ed attuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali e la disciplina delle forme di gestione dei servizi pubblici locali sono infatti fortemente intrecciati.

In particolare il d.d.l. di delega al Governo per il riordino della legislazione in materia ambientale, il cui testo originario era presentato dall'attuale Esecutivo il 19 ottobre 2001, tende, tra l'altro, a concludere il progetto di liberalizzazione delle local public utilities, individuando i criteri fondamentali del processo per il settore della gestione dei rifiuti urbani e assimilati, collegandolo alla realizzazione degli Ambiti ottimali, alla costituzione di un soggetto amministrativo d'ambito e all'affidamento dei servizi tramite gara.

La riforma attuata con l'art. 14 del recente decreto legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con modificazioni in legge 24 novembre 2003, n. 326 e il successivo intervento contenuto nell'art. 4, comma 234, legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) hanno cambiato la disciplina di riferimento. Mentre la riforma prevista dall'art. 35, legge n. 448/2001 a regime prevedeva solo la procedura concorsuale ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi e, per la gestione degli impianti, anche la forma della società mista a prevalente capitale pubblico, **la riforma attuata con la manovra finanziaria 2003, reintroduce l'affidamento diretto a società strumentali e interamente controllate dagli enti locali**, sia per la gestione dei servizi che per la gestione degli impianti, quale modalità alternativa alla gara; inoltre prevede la possibilità di erogazione del servizio **tramite società a capitale misto pubblico/privato**, mentre la precedente riforma di cui all'art. 35 aveva escluso a regime tale opzione per i servizi "a rilevanza industriale", riservandola ai soli servizi privi di rilevanza industriale.

Certamente l'intervento legislativo attuato con la manovra finanziaria per il 2004 sembra ripristinare la situazione giuridica antecedente alla riforma del 2001, ed in particolare il quadro normativo originario come definito dal d.lgs. 267/2000; **gli aspetti critici della riforma si sommano poi a ulteriori ragioni di criticità insite nel nostro ordinamento, quali la privativa per gli assimilati e la mancata definizione di parametri per l'assimilazione, che consentono un ingiustificato dilatarsi della nozione di servizio pubblico, con le connesse limitazioni alla libera concorrenza e al mercato.**

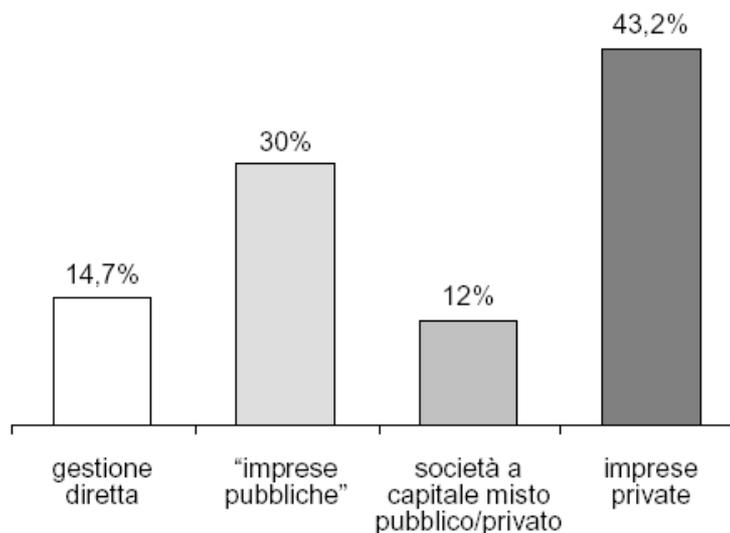
Peraltro non deve sfuggire come la riforma potrebbe avere un impatto sul mercato diverso e più forte di quello che può apparire a prima vista, soprattutto se applicata puntualmente, senza rinvii e proroghe ulteriori. La nozione di "in-house", per esempio, non sembra attagliarsi più a molte delle ex aziende speciali, che sempre più spesso si caratterizzano per una autonomia decisionale e per il perseguimento di finalità imprenditoriali di sviluppo industriale anche fuori dal territorio di origine, o in attività diverse dai servizi pubblici.

**Una corretta applicazione delle norme non dovrebbe consentire che la gestione degli ATO sia affidata con modalità diverse dalla gara, eventualmente effettuata per la scelta del partner operativo.**

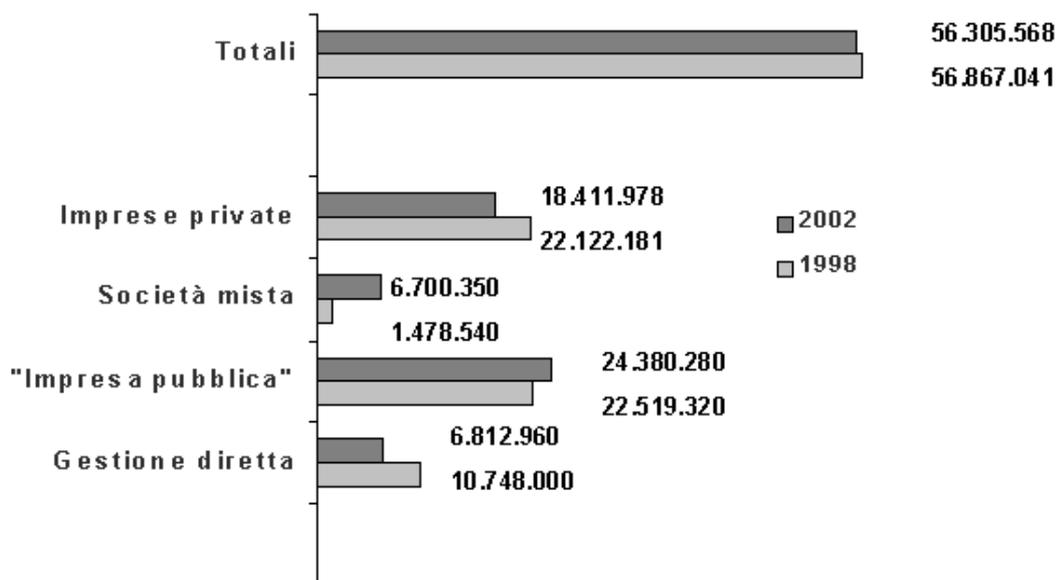
Il continuo richiamo a nozioni comunitarie operato dal legislatore nazionale in tema di forme di gestione non potrà non determinare un più puntuale recepimento, nel campo dei servizi pubblici locali in genere, dei principi comunitari in materia di aiuti di stato e di trasparenza nelle relazioni finanziarie tra amministrazioni e imprese pubbliche (anche ai fini anche della disciplina della possibilità di operare in concorrenza). La maggiore omogeneità della legislazione nazionale rispetto a quella europea di riferimento costituisce inoltre un elemento di sostegno della legislazione nazionale stessa rispetto a possibili sviluppi a livello di normative regionali, che difficilmente, per questa ragione, potranno metterne in discussione gli aspetti fondanti. Il quadro delineato dalla riforma, ancorché scarsamente orientato verso il mercato e verso lo sviluppo industriale, dovrebbe quindi positivamente caratterizzarsi per un più alto livello di certezza giuridica, favorendo la possibilità di strategie più a lungo termine. I principi contenuti nella "**delega ambientale**" dovrebbero poi costituire il quadro di riferimento specifico per il processo di **industrializzazione e sviluppo dimensionale del comparto.**

L'effettività degli intenti dovrebbe però trovare una sede idonea di garanzia che verifichi l'andamento del mercato e abbia capacità di indirizzo sostenute da strumenti di intervento adeguati. Occorre evitare che la riforma attuata dal legislatore nel 2003 determini, soprattutto in una prima fase, un raffreddamento del processo di crescita del settore e del processo di realizzazione degli Ambiti Territoriali Ottimali, che fisiologicamente implicano un gestore scelto con modalità concorrenziali di dimensione sovracomunale, e quindi terzo rispetto ad ogni ente locale ed alle singole collettività,.

Sotto quest'aspetto emerge dal Rapporto - che riprende l'indagine condotta nella seconda metà del 2002 per conto di FISE Assoambiente da Field Service Italia sulle forme di gestione - **un quadro con una forte presenza di imprese private e a capitale misto**, ma ancora frenato da misure legislative e da dimensioni ad oggi ancora non adeguate a raccogliere appieno la sfida della modernizzazione



Forme di gestione della raccolta e trasporto – percentuali comuni serviti



Forme di gestione della raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani: Proiezione in relazione al numero di abitanti.

## ***La attuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali nelle realtà regionali***

La parte centrale del Rapporto è costituita dall'analisi, regione per regione, dello stato di attuazione e realizzazione degli Ambiti Territoriali Ottimali a livello provinciale. L'analisi ha approfondito gli aspetti normativi e di organizzazione dei bacini, evidenziando le diverse modalità attuative caratteristiche, individuate attraverso indagini documentali e/o sui siti di riferimento, sostenute da verifiche con le rappresentanze del sistema confederale e delle amministrazioni locali. Non si escludono scostamenti dovuti a evoluzioni non registrate dalle fonti citate o in esse riportati in modo incompleto. In alcuni casi, per non appesantire l'esposizione, alcuni dati sono stati riassunti.

---

### **VALLE D'AOSTA**

Piano regionale	Approvato con DCR n. 3188/2003.
Delimitazione degli ATO	È stato realizzato un ATO unico per quanto riguarda lo smaltimento, mentre il territorio regionale è stato suddiviso in nove sottobacini, coincidenti con il territorio delle otto comunità montane e con il territorio del Comune di Aosta, per ciò che riguarda invece le operazioni di raccolta e trasporto.
Stato di attuazione	<b>Attuato.</b> Lo smaltimento è assicurato dalla Regione che è proprietaria degli impianti attraverso società a capitale misto partecipata dalla Regione stessa.

---

### **PIEMONTE**

Normativa regionale	L.R. n. 24/2002
Piano regionale	DCR n. 436-11546 del 30 luglio 1997
Delimitazione degli ATO	Sono stati individuati otto ATO coincidenti con il territorio delle province alcuni dei quali sono suddivisi in bacini e per ogni bacino è prevista la realizzazione di un consorzio obbligatorio dei comuni che vi appartengono. È prevista la scissione dei consorzi presenti che mantengono esclusivamente le funzioni di governo mentre attribuiscono i complessi aziendali aventi ad oggetto l'attività di gestione in capo ad una società di capitali di nuova costituzione.
Piani provinciali	I piani provinciali sono stati tutti approvati dalla Giunta regionale, tranne il Piano di Cuneo.
Stato di attuazione	<b>In avanzata fase di attuazione.</b> La legge regionale attuativa dell'art. 35 della legge n. 448/2001 sta promuovendo un'interessante crescita imprenditoriale.

---

### **LOMBARDIA**

Normativa regionale	L.R. n. 26/2003
Delimitazione degli ATO	La Regione è considerata bacino unico per quanto concerne l'autosufficienza a livello di smaltimento, mentre per l'organizzazione della raccolta e trasporto è suddivisa in 11 ATO coincidenti con il territorio delle province. In alcuni casi sono previsti dei sub-bacini di raccolta.

Piani provinciali	I piani provinciali risultano tutti approvati
Stato di attuazione	La nuova legge regionale è piuttosto recente pertanto il sistema <b>non risulta ancora implementato</b> .

---

### TRENTINO ALTO ADIGE

Delimitazione degli ATO	La Regione è suddivisa in due ATO coincidenti con le province autonome. Il territorio di ogni provincia è a sua volta suddiviso in comprensori, enti pubblici intermedi tra provincia e comuni, che spesso non coincidono con i bacini d'utenza della gestione dei rifiuti.
Piani provinciali	I piani provinciali risultano entrambi approvati.
Stato di attuazione	<b>In corso di attuazione.</b>

---

### VENETO

Normativa regionale	L.R. 3/2000
Piano regionale	DGR 451/2000
Delimitazione degli ATO	Sono presenti sette ambiti coincidenti con il territorio delle province.
Piani provinciali:	Tutte le province hanno provveduto all'adozione dei Piani che risultano tuttavia non ancora approvati a livello regionale.
Stato di attuazione	<b>Meramente formale.</b> Sono presenti enti di bacino a livello subprovinciale costituiti in base al previgente piano regionale.

---

### FRIULI VENEZIA GIULIA

Normativa regionale	L.R. n. 30/1987
Piano regionale	Adottato con DPGR 44/01
Delimitazione degli ATO	Sono stati individuati quattro ATO coincidenti con il territorio delle province. Non sono previsti sub ambiti, tranne per il caso del Bacino 2 – Udinese, dove, secondo le previsioni del Piano, in fase attuativa ed ai soli fini organizzativi, la Provincia stessa provvederà alla individuazione di sub-bacini.
Piani provinciali	Solo la Provincia di Pordenone ha già adottato il Programma attuativo del Piano regionale; le altre province stanno ancora portando avanti l'iter di approvazione.
Stato di attuazione	<b>In corso di attuazione.</b>

---

## LIGURIA

Normativa regionale	L.R. n. 18/1999
Piano regionale	Adottato con DCR 17/2000
Delimitazione degli ATO	Sono stati individuati quattro ATO coincidenti con il territorio delle province, le quali possono tuttavia prevedere, attraverso i Piani provinciali, gestioni a livello sub-provinciale, purché, anche in tali ambiti, sia superata la frammentazione della gestione.
Piani provinciali:	Tutti i Piani provinciali di gestione dei rifiuti sono stati adottati
Stato di attuazione	<b>In corso di attuazione.</b>

---

## EMILIA ROMAGNA

Normativa regionale	L.R. n. 25/1999, modificata con L.R. n. 1/2003
Delimitazione degli ATO	Il territorio è suddiviso in nove ambiti coincidenti con le province e con l'area metropolitana di Bologna.
Stato di attuazione	<b>Attuato.</b> Molto avanzata la realizzazione di gestioni unitarie per ambiti.

---

## TOSCANA

Normativa regionale	L.R. n. 25/1998; attualmente in discussione alcune modifiche
Piano regionale	DCR n. 88/1998
Delimitazione degli ATO	Sono presenti dieci ATO, per lo più coincidenti con le province.
Piani provinciali:	Tutti adottati, alcuni in fase di modifica.
Stato di attuazione	<b>Attuato.</b> Sistema avanzato, con un ridotto numero di gestori, spesso a capitale misto, nel territorio della regione.

---

## UMBRIA

Normativa regionale	L.R. n. 14/2002
Piano regionale	Adottato con DCR 226/2002
Delimitazione degli ATO	Sono stati individuati quattro ATO che non corrispondono al territorio delle province, in quanto, sulla base delle esperienze maturate durante la vigenza del previgente Piano regionale, si è individuata una scala ottimale di gestione di dimensione inferiore al territorio provinciale.
Piani provinciali	Spetta agli ATO predisporre dei Piani di gestione conformi agli indirizzi del D.lgs n. 22/1997 e a quanto stabilito dal Piano regionale.

Stato di attuazione **In corso di attuazione.**

---

## **MARCHE**

Normativa regionale L.R. n. 28/1999

Piano regionale Adottato con DCR 284/99

Delimitazione degli ATO Sono stati individuati quattro ATO coincidenti con il territorio delle province, i quali vengono a loro volta articolati dai Piani provinciali in Bacini di recupero e smaltimento ed Aree di raccolta.

Piani provinciali Tutti i Piani provinciali di gestione dei rifiuti sono stati adottati.

Stato di attuazione **In corso di attuazione.** I consorzi obbligatori sono stati costituiti solo a Macerata.

---

## **LAZIO**

Normativa regionale L.R. n. 27/1998; Regione in emergenza: stato di emergenza prorogato sino al 31 dicembre 2004, con D.P.C.M. del 23 gennaio 2004.

Piano regionale Adottato con DCR n. 112/2002; Piano di emergenza del 15 giugno 2003.

Delimitazione degli ATO Sono stati individuati cinque ATO coincidenti con il territorio delle province. Negli ATO di Roma e Latina sono stati individuati rispettivamente sei e tre sub-bacini.

Piani provinciali: Tutti approvati tranne quello della Provincia di Frosinone.

Stato di attuazione **Meramente formale.**

---

## **ABRUZZO**

Normativa regionale L.R. n. 83/2000

Piano regionale Allegato alla L.R. n. 83/2000

Delimitazione degli ATO Sono stati individuati quattro ATO coincidenti con il territorio delle province. In conseguenza dei tre livelli di governo stabiliti nel Piano regionale (ATO, Bacino di smaltimento, Area di raccolta), sono state previste forme di cooperazione tra i comuni ricadenti in ciascun ATO o in ciascun sub-ambito. I Consorzi presenti ricalcano quelli previsti dalla legge previgente.

Piani provinciali: Solo le Province di Teramo e Chieti hanno approvato i Piani provinciali.

Stato di attuazione **Non attuato;** a livello locale persistono situazioni diversificate in quanto alcuni comuni non aderiscono ai consorzi presenti o, pur aderendo, organizzano comunque in maniera autonoma la gestione dei rifiuti

---

## MOLISE

Normativa regionale	L.R. n. 25/2003
Piano regionale	Ancora in vigore la L.R. 8 marzo 1984, n. 6, con la quale la Regione ha approvato il Piano regionale. Il Piano risulta aggiornato con DCR n. 10/2001, recante l'approvazione del Piano di emergenza dei rifiuti urbani nella Regione Molise.
Delimitazione degli ATO	Sono stati individuati tre ATO non coincidenti con il territorio delle province. All'interno di ciascun ATO sono stati individuati sottoambiti di riferimento.
Piani provinciali:	Il Piano provinciale di gestione dei rifiuti della provincia di Isernia risulta in fase di approvazione.
Stato di attuazione	<b>Non attuato.</b>

---

## CAMPANIA

Normativa regionale	Regione in emergenza dal 1994 - L.R. n. 10/1993
Piano regionale	Piano del 31/12/1996, aggiornato con ord. 2/5/1997 e modificato sostanzialmente con ord. commissariale 319 del 30/9/2002
Delimitazione degli ATO	Identificati formalmente con il territorio delle province ai fini dello smaltimento e dell'organizzazione amministrativa (due sub-ambiti per Napoli); sono previsti 18 consorzi ex L.R. 10/93; la gestione della raccolta è demandata ai soggetti di cooperazione, mentre la gestione post-raccolta agli EPAR, Ente provinciale d'ambito; per lo smaltimento finale sono previsti termovalorizzatori gestiti da soggetti privati.
Stato di attuazione	<b>Sostanzialmente paralizzata</b> , anche per effetto di impugnative giudiziarie, l'efficacia dell'ord. 319; tuttora irrisolto il problema dell'autosufficienza regionale nello smaltimento.

---

## PUGLIA

Normativa regionale	In emergenza dal 1994 – L.R. n. 17/93 e 13/96
Piano regionale	Piano 6/3/2001, DPRG n. 41/2001, integrato con decreto n. 269/2002
Delimitazione degli ATO	15, ripartiti per le 5 province; prevista la costituzione di Autorità di bacino
Stato di attuazione	<b>In corso di attuazione</b> ; a fine 2003 avviate le procedure di gara per buona parte dell'impiantistica finale prevista a superamento del sistema discarica.

---

## BASILICATA

Normativa regionale	L.R. n. 6/2001
---------------------	----------------

Piano regionale	Approvato contestualmente alla legge regionale.
Delimitazione degli ATO	Sono stati individuati due ATO coincidenti con il territorio delle province. Le caratteristiche del territorio e la distribuzione della popolazione hanno favorito la suddivisione degli ATO in sub-bacini autosufficienti dal punto di vista dello smaltimento.
Piani provinciali:	Entrambe le province della Basilicata hanno predisposto il Piano provinciale di organizzazione della gestione dei rifiuti.
Stato di attuazione	<b>Formalmente attuato</b> , ma gli impianti sono ancora in corso di realizzazione

---

## CALABRIA

Normativa regionale	In emergenza dal 1997
Piano regionale	Approvato nel 2001
Delimitazione degli ATO	5 ATO corrispondenti alle province – 14 sub-bacini, con gestione da parte di società miste di bacino della raccolta differenziata, non esclusa peraltro la gestione integrata.
Stato di attuazione	<b>In avanzato stato di attuazione.</b>

---

## SARDEGNA

Piano regionale	Approvato con DGR n. 57/2 del 17 dicembre 1998.
Delimitazione degli ATO	Gli Ambiti individuati coincidono con il territorio delle province; le modalità organizzative e gestionali di ciascun ATO devono essere esplicitate attraverso sub-ambiti; i comuni devono convenzionarsi, ai sensi della legge, per la costituzione di consorzi, che provvederanno alla gestione dei servizi stabilendo criteri uniformi di formazione delle tariffe.
Piani provinciali:	Sono in fase di predisposizione i Piani provinciali di Oristano e Sassari.
Stato di attuazione	<b>Non attuato:</b> i servizi consortili coinvolgono solo una piccola parte dei comuni, con una popolazione solo dell'8% su base regionale.

---

## SICILIA

Normativa regionale	In emergenza dal 1999
Piano regionale	Adottato con ord. comm. 1166/2002
Delimitazione degli ATO	In teoria coincidenti con le 9 province – Ai fini dello smaltimento si prevede peraltro una dimensione sovraprovinciale – 4 termovalorizzatori – e ai fini della raccolta sono istituiti 25 (poi divenuti 27) sub-ambiti, con gestione da parte di S.p.A. d'ambito.
Piani provinciali:	Piani predisposti dalle S.p.A. d'ambito nel 2003.

Stato di attuazione

**In corso di attuazione** – le S.p.A. d'ambito sono già costituite.

Emergono anche dal suesposto quadro riassuntivo le interessanti e stimolanti disomogeneità e differenze tra regioni, a riprova di un "federalismo" sostanziale, con valore positivo ove non si traduca in inefficienze che devono essere poi sanate da interventi esterni, come spesso si è verificato nelle regioni dichiarate in **stato di emergenza** per mancata attivazione delle amministrazioni competenti in termini di legislazione, pianificazione ed organizzazione delle varie fasi del servizio, oltre che per carenze di risorse. Tra gli elementi da considerare, lo sviluppo delle società miste, sia con riferimento agli impianti che alla gestione dei servizi; significative esperienze come quelle della **Calabria**, che ha promosso la costituzione di società miste per la gestione delle raccolte differenziate, creando realtà industriali sul territorio prima non esistenti per realizzare attività che non erano effettuate in maniera sufficiente. Da rilevare che le società miste si realizzano nel settore sia come società nuove, che per effetto della privatizzazioni di società esistenti, soprattutto nel Centro Italia.

Significativo, sotto altro profilo, quanto si sta verificando in **Piemonte** per effetto del recepimento a livello regionale della riforma contenuta nell'art. 35 della legge n. 48/2001, con una separazione tra funzioni di controllo e regolazione amministrativa rispetto alla gestione operativa, che sta comportando un interessate, anche se non ancora consolidato, sviluppo imprenditoriale.

Peraltro in molte regioni, non solo del Sud e delle Isole, la presenza percentualmente importante di imprese private si accompagna a una persistente frammentazione gestionale. Occorrerà pertanto che i processi di sviluppo non penalizzino l'imprenditoria locale perseguendo logiche di concentrazione che risulterebbero anticoncorrenziali.

### ***Le conclusioni***

Conclude il Rapporto un'analisi economica – curata da CLES S.r.l. con la supervisione scientifica del Prof. Paolo Leon - volta ad approfondire le implicazioni degli Ambiti Territoriali Ottimali, valutare le prospettive del mercato ambientale, con riferimento sia alla gestione dei servizi che degli impianti, e delineare linee di indirizzo per gli operatori economici e le amministrazioni interessate.

Emerge, da alcune prime analisi comparate, che la **concorrenza per il mercato**, volta a individuare il gestore, è spesso più efficace ed efficiente di una liberalizzazione totale dei servizi, che possono essere offerti da una pluralità di operatori in concorrenza tra loro nel medesimo ambito.

Da un punto di vista empirico appare quindi opportuno ed economicamente conveniente affidare la raccolta dei rifiuti ad unico operatore per ciascun ambito o sub ambito territoriale al fine di non duplicare i costi del servizio. La gestione dei rifiuti è quindi di fatto un monopolio naturale contendibile e la concorrenza si può sviluppare in linea di massima solo tra soggetti che si contendono l'affidamento del servizio o dei diversi servizi che compongono la attività. E' quindi corollario che il regolatore disponga di tutte le informazioni necessarie per regolamentare efficacemente il settore, evitando il determinarsi di distorsioni in termini di efficienza allocativa.

L'analisi si conclude individuando o confermando alcuni punti fermi che sono le premesse di nuovi approfondimenti e di nuovi sviluppi:

**1. L'attuazione degli ATO è necessaria.** Pur con tutte le particolarità e i distinguo che si è cercato di evidenziare, l'unico elemento certo è rappresentato proprio dalla opportunità di accelerare il processo di formazione degli ATO, come preconditione necessaria – seppure non sufficiente – allo sviluppo di un mercato più competitivo ed efficiente. Se la possibilità di massimizzare le economie di scala attraverso l'identificazione della “giusta dimensione” degli ATO non è agevole (anche perché alla precisa delimitazione dell'area geografica corrisponde un utenza molto variabile), la definizione di ATO adeguati contribuisce comunque ad accrescere l'efficienza del sistema riducendo al tempo stesso le posizioni di vantaggio dell'incumbent anche grazie al maggior grado di terzietà che il soggetto ATO generalmente assume.

**2. Realizzare gli ATO è possibile.** Le leggi e i piani regionali prevedono tutti la costituzione di ATO, ovvero ne delegano la perimetrazione alle Province. I Piani provinciali attribuiscono quasi tutti agli ATO ruoli precisi nel campo delle localizzazione e del dimensionamento degli impianti di smaltimento e in molti casi sono previste anche forme di consorzio obbligatorio dei comuni per effettuare la raccolta o procedere al suo affidamento. Lo scarso grado di attuazione non sembra per lo più imputabile a carenze normative – o di pianificazione – se non per il fatto che le leggi regionali sui rifiuti in genere non prevedono strumenti di enforcement (incentivi o penalizzazioni analoghi a quelli che la legge nazionale prevede per esempio per il conferimento in discarica – con lo scopo di incentivare la RD e gli impianti tecnologici – e che le Regioni sono costrette ad accettare; oppure poteri sostitutivi in caso di inerzia dei comuni o dei consorzi).

**3. L'attuazione degli ATO non è sufficiente.** La costituzione degli ATO – anche laddove sta avvenendo - non sempre sta portando alla nascita di un sistema realmente competitivo. Per ciò che riguarda i servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti sembra riscontrabile una tendenza da parte dei nuovi ATO o sub ATO a confermare l'affidamento diretto alle società pubbliche o miste che erano già in precedenza affidatarie del servizio. Maggiori spazi di mercato per i privati sembrerebbero viceversa aprirsi nel campo della realizzazione e/o gestione degli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti.

**4. Quello degli ATO non è comunque un mercato unico.** E' opportuno che il concetto di ATO venga chiaramente distinto in due livelli: raccolta - ed eventualmente impianti di trattamento intermedio – e impianti finali (discarica e inceneritori): il primo livello a carattere subprovinciale (in linea di massima); il secondo a carattere provinciale o interprovinciale. Questo permette una razionalizzazione (selezione e/o concentrazione) degli operatori della raccolta a livelli ottimali – o comunque non antieconomici – senza legarla alla disponibilità di impianti tecnologici complessi (inceneritori) o di difficile localizzazione (discariche) che lascerebbero uno spazio eccessivo agli operatori già presenti (in genere aziende e/o consorzi pubblici o misti).

**5. Le soluzioni gestionali vanno ancora “studiate”.** Il D.Lgs. 22/97 e s.m.i. prescrive la costituzione degli ATO e la gestione comune dei rifiuti urbani da parte dei comuni inclusi nel suo perimetro, senza però indicarne le forme. I modelli gestionali presenti nelle diverse realtà territoriali del nostro Paese (gestore unico integrato verticalmente/frammentazione delle gestioni; affidamento della gestione dei servizi ad imprese pubbliche, private o miste) sono pertanto il risultato di scelte in gran parte operate in ciascun contesto regionale e locale e quindi influenzate da fattori di natura politica, sociale ed economica. A ciò si aggiunga il fatto che molte Regioni meridionali (Puglia, Campania, Sicilia, Calabria) si trovano attualmente in uno stato di emergenza, che si protrae purtroppo da diversi anni. Appare quindi opportuna una più approfondita analisi comparata dei livelli di produttività, efficacia ed efficienza dei diversi modelli gestionali per evidenziare e/o confermare gli aspetti caratteristici più rilevanti o più complessi.

**6. Quale mercato per i privati e con quali regole?** Il criterio del massimo ribasso, frequentemente utilizzato in sede di gara, sembra destinato a privilegiare le imprese meno

dotate dal punto di vista delle professionalità, delle attrezzature, e in qualche caso della stessa regolarità. Orientare la selezione verso **l'offerta economica più vantaggiosa** comporta invece una valutazione delle competenze progettuali, tecniche, organizzative e di programmazione delle imprese concorrenti, favorendo le più strutturate e innovative (anche nella raccolta c'è un amplissimo spazio di innovazione, non tanto nei mezzi, quanto nell'impiego di ICT e di sistemi georeferenziati (SIT) nella programmazione dei percorsi di raccolta e nella gestione degli uomini e dei mezzi. Ma soprattutto in questo modo si possono selezionare e stimolare migliori competenze tecniche nella gestione degli impianti.

Se si fa riferimento agli spazi che possono essere proficuamente occupati dagli operatori privati, va in ogni caso considerato come non esista per questi soltanto la possibilità di aggiudicarsi una gara d'appalto per l'affidamento del servizio, ma vadano contemplate almeno altre due possibilità, costituite dall'entrare a far parte di una società mista e/o di candidarsi a svolgere una parte del servizio in subappalto per conto delle imprese (pubbliche o a capitale misto) concessionarie del servizio, le quali spesso ricorrono all'outsourcing soprattutto nei bacini di più grande dimensione. In questo ultimo caso, occorrerà peraltro introdurre regolazioni e controlli per assicurare trasparenza ed adeguate garanzie ed evitare che venga ribaltato sul subappaltatore l'onere di perseguire a tutti i costi il risparmio economico.