

# **ATO-R**

*Associazione d'Ambito Torinese  
per il Governo dei Rifiuti*

---

## **NOTA SULLE PROSPETTIVE DEL SISTEMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

**4 dicembre 2006**

---

<b>L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI IN ITALIA: LA "LIBERALIZZAZIONE" DEL SISTEMA DALLE "AZIENDE" NEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DALLA L.142/1990 A DDL N. 772/06 .....</b>	<b>2</b>
<b>L'ADEGUAMENTO ALLE "NUOVE" CONDIZIONI DI MERCATO DELLE AZIENDE PUBBLICHE IN ITALIA; LE DINAMICHE NELL' ITALIA DEL NORD DI AGGREGAZIONE PER UNA POLITICA INDUSTRIALE DI "ALLEANZE" E DI INTEGRAZIONE DI IMPRESA .....</b>	<b>6</b>
<b>COME SI COLLOCA IN QUESTA STRATEGIA IL PIEMONTE, LA PROVINCIA, LA CITTÀ DI TORINO - GLI ENTI LOCALI PIEMONTESI TRA LIBERALIZZAZIONI E CONSERVAZIONE DEI MONOPOLI PUBBLICI. ....</b>	<b>8</b>
ENERGIA (PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA, GAS, Teleriscaldamento).....	8
CICLO INTEGRATO DELLE ACQUE (CAPTAZIONE, DISTRIBUZIONE, DEPURAZIONE).....	8
IL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI.....	9
CONSIDERAZIONI GENERALI SUL "SISTEMA DELLE AZIENDE PUBBLICHE LOCALI DELLA PROVINCIA DI TORINO" .....	12

## **L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI IN ITALIA: LA "LIBERALIZZAZIONE" DEL SISTEMA DALLE "AZIENDE" NEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DALLA L.142/1990 A DDL N. 772/06 .**

Il settore dei servizi pubblici ha subito in Italia, a partire dagli anni '90, una serie di modificazioni sostanziali. I "motori" di queste modificazioni sono stati, da un lato, l'esigenza di rendere efficienti ed economiche le gestioni collegate ai servizi pubblici (insorgenti difficoltà economiche nel sistema rappresentato dalle aziende di stato e, a livello locale, dalle municipalizzate), dall'altro, l'esigenza di adeguarsi alle prescrizioni comunitarie.

Questi due "motori" hanno di fatto portato la disciplina dei SP fuori dalla "**riserva pubblica**" originaria posta dall'art. 43 della Costituzione con riferimento ai "servizi pubblici essenziali" o di "preminente interesse generale", traghettandola verso le **regole della concorrenza**, che, in ambito europeo, da maggior tempo sono state poste al centro dell'organizzazione del sistema.

A livello di servizi pubblici statali, a partire dagli anni '90 si è avviato il processo di "privatizzazione" (con le leggi n. 35/1992 e n. 359/1992) dapprima **formale**, con la trasformazione delle aziende autonome e degli enti pubblici economici in SPA, pur restando sotto il controllo della mano pubblica, rimanendo lo Stato proprietario della totalità delle azioni o del pacchetto di maggioranza (es.: Ente Ferrovie dello Stato, trasformato in FFSS S.p.A.), quindi **sostanziale**, con l'alienazione di quote o di interi pacchetti azionari a privati (es.: negli anni '80 cessione Alfa Romeo a Gruppo F.I.A.T.e, più di recente, trasformaz. in Spa di ENEL con successiva collocazione di azioni sul mercato). Parallelamente il processo di privatizzazione ha portato alla dismissione delle partecipazioni statali, sulla base di trattative dirette o mediante offerta pubblica di vendita.

Incentrando l'attenzione sui **servizi pubblici locali**, volendo ripercorrere sinteticamente il percorso che, a partire dalla L. 142/1990, ha portato sino ai giorni nostri, si possono individuare le seguenti tappe fondamentali:

### **1) L. 142/1990, art. 22:**

*"Gli enti locali possono gestire i SPL nelle seguenti forme:*

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;*
- b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;*
- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;*
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;*
- e) a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati."*

In questa situazione non vi è distinzione tra rilevanza economica o meno del servizio pubblico e l'ente locale ha la massima libertà di manovra nell'organizzare e gestire i servizi.

### **2) L. 127/1997, art. 17, c. 58:**

sostituisce la lett. e dell'art. 22 della L. 142/1990, sopra riportato, con il seguente:

*"e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati".*

### **3) D.Lgs. 267/2000 (TUEL), art. 113:**

abroga la L. 142/1990 e, in materia di SPL, modifica nel modo seguente il dettato originario dell'art. 22 della 142/90:

“1. I servizi pubblici locali sono gestiti nelle seguenti forme:

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
- b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati;
- f) a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell'articolo 116.”

#### **4) L. 448/2001, art. 35:**

Sostituisce interamente l'art. 113, distinguendo per la prima volta tra servizi “a rilevanza industriale” e non. Per i primi stabilisce:

«Art. 113. - (Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza industriale). –

1. Le disposizioni del presente articolo si applicano ai servizi pubblici locali di rilevanza industriale. Restano ferme le disposizioni previste per i singoli settori e quelle nazionali di attuazione delle normative comunitarie.

2. Gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici di cui al comma 1, salvo quanto stabilito dal comma 13.

3. Le discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali di cui al comma 1 può essere separata da quella di erogazione degli stessi. È, in ogni caso, garantito l'accesso alle reti a tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei relativi servizi.

4. Qualora sia separata dall'attività di erogazione dei servizi, per la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali gli enti locali, anche in forma associata, si avvalgono:

a) di soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali con la partecipazione maggioritaria degli enti locali, anche associati, cui può essere affidata direttamente tale attività;

b) di imprese idonee, da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica, ai sensi del comma 7.

5. L'erogazione del servizio, da svolgere in regime di concorrenza, avviene secondo le discipline di settore, con conferimento della titolarità del servizio a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica”.

**Viene quindi stabilita l'impossibilità di ricorrere ad un modello diverso dalla s.p.a. per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza industriale e la necessità di assegnazione esclusivamente mediante meccanismo di gara.**

**Il nuovo scenario che si è andato delineando nel corso del tempo e che è stato sancito dall'articolo 35 della legge 448/2001, prevede una separazione netta fra le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, esercitate dalle nuove s.p.a. ed il relativo controllo, che rimane una prerogativa dell'Ente locale.**

Dopo l'avvio di una procedura di infrazione delle norme della concorrenza, avviata dalla Commissione Europea, relativamente al sopra riportato art. 35 L. 448/2001, la **L. 326/2003** e, successivamente, **l'art. 4, comma 234 della L. 350/2003**, anzitutto eliminarono la distinzione basata sulla rilevanza industriale, introducendo una distinzione basata sulla “rilevanza economica” o meno dei servizi, ma soprattutto, a fronte dei rilievi della Commissione U.E., incentrati sulla violazione della libera concorrenza rappresentata dalla lettera a dell'art. 35 della L. 448/2001, **sostituirono alla formulazione originaria quella riportata testualmente nella famosa sentenza “Teckal” della Corte di Giustizia, che, per ritenere legittimo l'affidamento “in house”,**

**richiedeva, oltre alla totale partecipazione pubblica, i requisiti del “controllo analogo” a quello esercitato sui propri servizi e lo svolgimento dell’attività prevalente per il soggetto affidante.**

E’ evidente che il percorso del legislatore italiano in materia di SPL è stato orientato non tanto da una precisa strategia di organizzazione di un sistema efficiente e, sì, “controllato”, ma finalizzato alla liberalizzazione e alla concorrenza, quanto piuttosto dalla esigenza di adeguarsi alle norme del Trattato U.E. in materia di concorrenza, “correggendo il tiro”, a seconda dell’evoluzione giurisprudenziale e dei rilievi della Commissione U.E., nel modo meno lesivo possibile per la possibilità degli enti locali di “graduare” il passaggio dal sistema delle municipalizzate al sistema del libero mercato.

Quest’opera di “filtro” e di mediazione dell’impatto delle norme sulla concorrenza sul sistema dei SPL italiano ha consentito agli Enti locali sinora di effettuare legittimamente gli affidamenti “in house” a società pubbliche.

Ma il cerchio dell’U.E. si stringe sempre più. La Corte di Giustizia, da ultimo, ha risposto ai quesiti posti dal Consiglio di Stato in ordine alle caratteristiche del “controllo analogo” con la sentenza 13 ottobre 2005 C- 458/03. Essa ha ribadito la necessità di una **lettura restrittiva dei presupposti legittimanti gli affidamenti in house in considerazione del fatto che essi costituiscono un’eccezione alle regole del diritto comunitario.** Ma la Corte ha fatto molto di più in quanto, sulla base di questa premessa, ha chiarito che la valutazione relativa all’analogia del controllo “*deve tener conto di tutte le disposizioni normative e delle circostanze pertinenti. Da quest’esame deve risultare che l’ente concessionario in questione è soggetto ad un controllo che consente all’autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti*”. Questa impostazione ha condotto i giudici comunitari a concludere che “*Gli artt. 43 CE e 49 CE nonché i principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza devono essere interpretati nel senso che ostano a che un’autorità pubblica attribuisca, senza svolgimento di pubblica gara, una concessione di pubblici servizi a una società per azioni nata dalla trasformazione di un’azienda speciale della detta autorità pubblica, società il cui oggetto sociale è stato esteso a nuovi importanti settori, il cui capitale dev’essere a breve termine obbligatoriamente aperto ad altri capitali, il cui ambito territoriale di attività è stato ampliato a tutto il paese e all’estero, e il cui Consiglio di amministrazione possiede amplissimi poteri di gestione che può esercitare autonomamente*”.

Il legislatore italiano si sta quindi orientando decisamente verso la liberalizzazione e la privatizzazione, anche nei servizi pubblici locali:

- 1) il **D.L. 223/2006 (cd. “decreto Bersani”)**, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248 (in G.U. n. 186 dell’11/08/2006, suppl. ord. n. 183), il quale, benchè si riferisca, con esplicita esclusione dei servizi pubblici locali, alle sole società costituite da Regioni ed Enti Locali per la produzione di beni o servizi strumentali (es.: sistemi informativi, gestione della riscossione delle tasse, ecc.), **vieta a queste ultime sia di operare per enti che non siano tra quelli che le hanno costituite e che le partecipano, sia di acquisire partecipazioni in altre società od enti**, con ciò trasformando di fatto il requisito dell’attività “prevalentemente” rivolta a beneficio dei soggetti affidanti (di cui al citato art. 113, comma 4 del D.Lgs. 267/2000) in requisito di **esclusività** di tale attività per i soggetti pubblici costituenti la società strumentale.
- 2) **Il disegno di legge n. 772/06 (cd. D.d.L.Lanzillotta)** approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 30 giugno 2006, recante “Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali”, **del quale è previsto a breve l’esame in Conferenza Stato-Regioni, e**

rispetto al quale si registra la netta contrarietà degli Enti locali, nel quale si prevede, tra l'altro:

- che l'affidamento delle nuove gestioni ed il rinnovo delle gestioni in essere dei **servizi pubblici locali di rilevanza economica debba avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica** di scelta del gestore;
- **che l'affidamento "in house" debba diventare una modalità eccezionale di affidamento, subordinato alla dimostrazione della convenienza economica dell'affidamento in house in luogo della gara ad evidenza pubblica;**
- che i **soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica non possano acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quello di appartenenza** (facendo sì, in tal modo che il requisito dell'attività svolta "prevalentemente" per l'ente controllante, diventi vincolo a svolgere esclusivamente tale attività per l'ente controllante, come già stabilito per la società strumentali dal sopra citato decreto Bersani).

In prospettiva, quindi, l'affidamento "in house" è destinato a diventare "residuale", in quei casi in cui ne sia dimostrata la convenienza economica.

Sarà sempre più difficile dimostrare la convenienza economica di una gestione che, per legge, deve essere limitata a favore degli enti proprietari del capitale.

Quanto alle gestioni "in house" esistenti, il Legislatore si limita a prevedere che esse debbano "cessare alla scadenza" (art. 2, comma 1, lett. i), prevedendo d'altro canto la possibilità per i soggetti affidatari diretti, fino al 31/12/2011, di partecipare alle gare che le Amministrazioni dovranno bandire per l'affidamento del servizio.

Non è chiaro quindi se la gara potrà essere bandita solo alla scadenza dell'affidamento in essere, tenendo presente che, se si lascia scadere il termine del 31/12/2011, alle gare bandite da tale data le società "in house" non potranno più concorrere.

A prescindere dalle scelte legislative che il governo adotterà sulla base della legge delega, se il testo della stessa dovesse essere approvato nella veste attuale, lo scenario che si prospetta è il seguente: le società attualmente affidatarie dirette di servizi dovranno **entro il 31/12/2011**:

- 1) adeguarsi in termini organizzativi e gestionali (anche valutando percorsi di fusione in vista della creazione di multiutilities) per diventare o continuare ad essere competitive in vista dell'apertura al mercato del servizio di cui si occupano;
- 2) chiedere alla/alle Amministrazione/i affidante/i di bandire la gara, alla quale potranno partecipare, potendo ambire all'aggiudicazione, in quanto strutturate per competere sul mercato.

Se non lo faranno, il loro affidamento potrà permanere comunque "fino alla scadenza" (che spesso nell'"in house non è neppure fissata) ma a quella data, se successiva al 31/12/2011, non potranno più partecipare alla gara che, comunque dovrà essere bandita. Nell'ipotesi che l'affidamento in essere non preveda una scadenza, la società in house potrà continuare ad esistere, ma come potrà praticare tariffe concorrenziali con quelle delle multiutilities o dei privati che, nel frattempo, avranno avuto accesso al mercato e le cui tariffe saranno, presumibilmente, inferiori?

**Il percorso è orientato a relegare l'affidamento "in house" a casi eccezionali, analogamente a quanto avvenuto nel recente passato con le gestioni "in economia".**

## **L'ADEGUAMENTO ALLE "NUOVE" CONDIZIONI DI MERCATO DELLE AZIENDE PUBBLICHE IN ITALIA; LE DINAMICHE NELL' ITALIA DEL NORD DI AGGREGAZIONE PER UNA POLITICA INDUSTRIALE DI "ALLEANZE" E DI INTEGRAZIONE DI IMPRESA**

La liberalizzazione progressiva del mercato dei servizi pubblici, il percorso di unificazione europea, il riconoscimento del principio della concorrenza come sola strada per migliorare il rapporto qualità/prezzo anche nel settore dei servizi pubblici, sono tutti fattori che stanno producendo a livello europeo e, per ora, nel nord Italia, un fenomeno crescente di aggregazione delle realtà imprenditoriali esistenti.

In un'economia di scala che tende a consentire la sopravvivenza, nella produzione e nello scambio di beni e servizi, di strutture di dimensioni sempre più ampie, in termini non tanto di struttura, quanto di fatturato e di mercati su cui operare, anche le cosiddette "public utilities" cercano percorsi di aggregazione per competere.

Lo strumento utilizzato è la fusione. In tale direzione si registrano accordi ed alleanze in via di definizione in tutto il nord Italia, ispirate sostanzialmente al modello emiliano, dove, già da alcuni anni, opera HERA, nata dalla fusione di ben 11 municipalizzate.

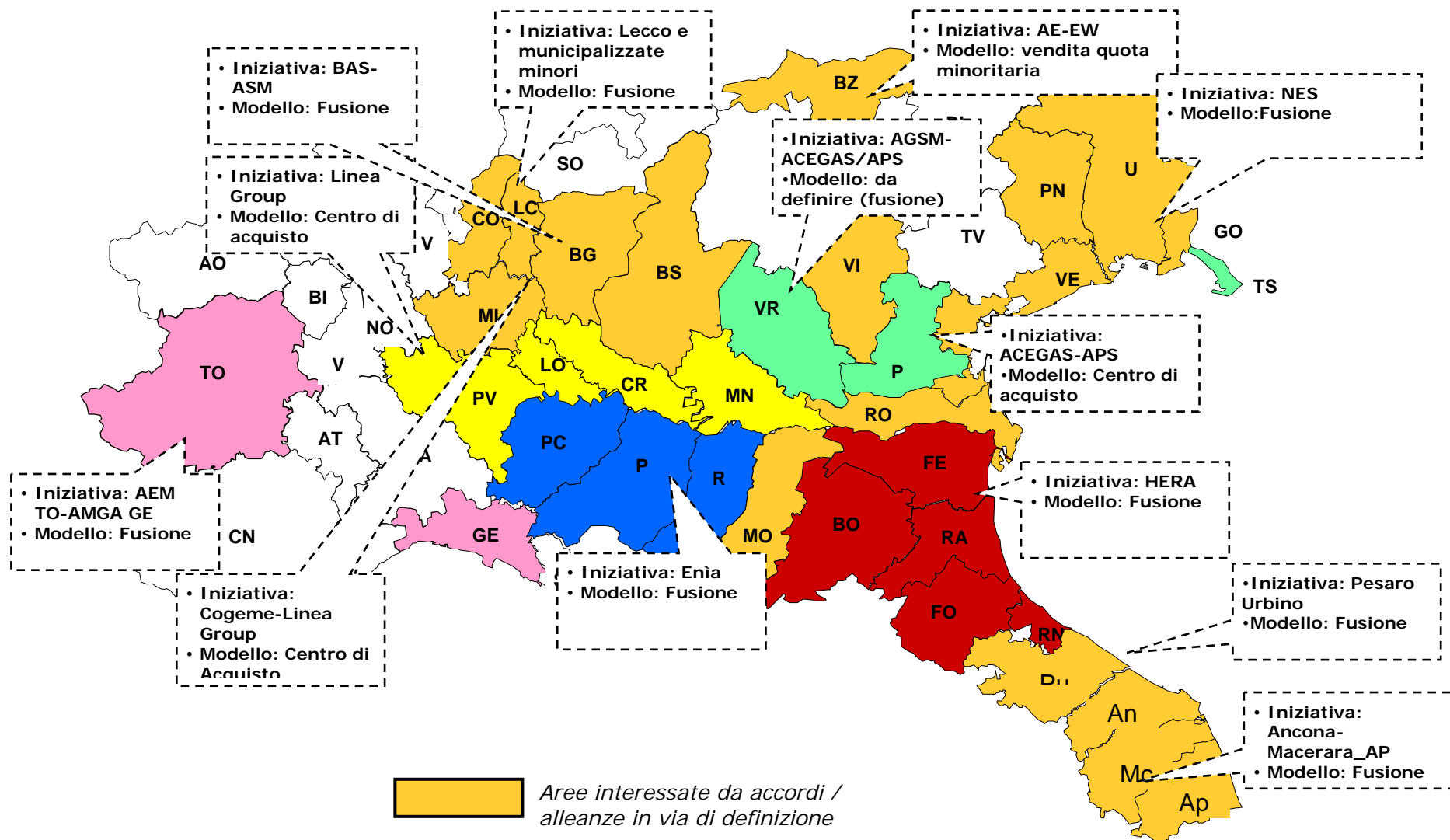
ENIA è una multiutility che comprende 83 comuni e fornisce servizi di pubblica utilità (gas, elettricità, acqua, rifiuti, teleriscaldamento) a circa un milione di abitanti. Costituita nel 2005 dalla fusione delle aziende Agac di Reggio Emilia, Amps di Parma e Tesa Piacenza Strutturata sul modello di una holding, con sede direzionale a Parma e tre società operative territoriali (Sot) che manterranno il radicamento nella realtà di riferimento (Piacenza, Parma e Reggio Emilia), ENIA resterà anche in futuro di proprietà degli Enti Locali, **con la maggioranza del capitale sociale ordinario in mano pubblica, ma aperta alla partecipazione dei privati.**

In questo contesto è emblematico, nel campo dell'energia, il progetto di fusione tra AEM di Milano e ASM di Brescia, due ex municipalizzate, da anni trasformate in spa quotate in borsa: con la liberalizzazione dietro l'angolo, l'obiettivo è di raggiungere una «massa critica», soprattutto nel settore dell'energia, per meglio competere con la concorrenza interna ed europea.

Le prospettive e i disegni di fusione interessano anche ENIA dell'Emilia e, in futuro, la stessa HERA (Bologna e Romagna) e la neo-nata IRIDE (Torino e Genova), con la finalità ultima di creare la "super utility" del Nord.

Si tratta di entità societarie quotate in borsa, quindi con capitale misto, in grado di garantire agli azionisti (anche pubblici) dividendi consistenti.

L'evoluzione normativa apre di fatto la porta a strutture di questo tipo, in grado di partecipare e di vincere le gare internazionali per la gestione dei servizi pubblici locali che i vari Enti Locali saranno tenuti a bandire, quando il percorso di "emarginazione" dell'"in house" sarà completato.



## **COME SI COLLOCA IN QUESTA STRATEGIA IL PIEMONTE, LA PROVINCIA, LA CITTÀ DI TORINO -GLI ENTI LOCALI PIEMONTESI TRA LIBERALIZZAZIONI E CONSERVAZIONE DEI MONOPOLI PUBBLICI.**

Esistono storicamente tre settori di servizi, gestiti a Torino e nella Provincia di Torino (a macchia di leopardo) da “ex municipalizzate” ora trasformate in SPA Pubbliche, che hanno dinamiche e ruoli diversi e spesso non paiono componenti della stessa strategia.

### ***ENERGIA (PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA, GAS, TELERISCALDAMENTO).***

Il settore dell’**Energia** (energia elettrica e calore – teleriscaldamento) trova storicamente un elemento di forza in ***AEM nella Città di Torino: tale società che gestisce direttamente impianti di produzione elettrica ed una propria rete di distribuzione di energia e calore*** ha una rilevante dimensione economica e di mercato; attraverso tale forza la Proprietà ha perseguito azioni di alleanza, partnership ed integrazione di impresa con società pubbliche e private: orizzontali, con SMAT (acqua) della stessa città di Torino, con ITALGAS (AES) con AMGA – Genova (IRIDE).

In alcune parti della Provincia sono presenti aziende pubbliche “multiutilities” attive a diverso titolo sul mercato pubblico locale (gas, teleriscaldamento, produzione di energia) per conto dei propri consorziati:

- ASM –Settimo nella zona Nord dell’ AMT
- ACEA – Pinerolo nel Pinerolese
- ASA – Castellamonte nel Canavese

Tali aziende risultano ad oggi ancora inadeguate per dimensione, capitalizzazione, assetto societario, orientate per necessità a ricercare alleanze con partner privati “esterni” ma con marcate “resistenze” a produrre processi di alleanza e di integrazione di impresa con Torino: esiste una generale diffidenza a strutturarsi insieme ad AEM come polo pubblico a livello di “ambito torinese” .

### ***CICLO INTEGRATO DELLE ACQUE (CAPTAZIONE, DISTRIBUZIONE, DEPURAZIONE)***

Il processo di formazione dell’ATO delle acque nella Provincia di Torino, ha favorito un percorso di razionalizzazione del frammentato ed inefficiente sistema di gestione presente nella Provincia di Torino; sono ormai superate le “gestioni in economia comunali”, nel 2000 maggioritarie.

La miriade di aziende pubbliche “consortili” sta trovando un assetto definitivo attraverso meccanismi di accorpamento e di fusione con le aziende “concessionarie”;

L’ATO, a conclusione di un lungo percorso di ridefinizione del sistema, ha affidato il servizio ad un gestore unitario rappresentato da SMAT (Torino) e ACEA (Pinerolo).

Il settore dell’**Acqua** trova storicamente un elemento di forza in ***SMAT nella Città di Torino e nell’Area Metropolitana Torinese*** : tale società concessionaria insieme ad ACEA dell’ ATO3 gestisce l’approvvigionamento della acqua potabile, la sua distribuzione e la depurazione di gran parte della Provincia di Torino; essa ha una rilevante dimensione economica e di mercato; utilizzando tale forza la Città di Torino ha iniziato a perseguire azioni di alleanza, partnership ed integrazione di impresa con società pubbliche e private: con AEM (energia) e con il polo genovese (IRIDE).



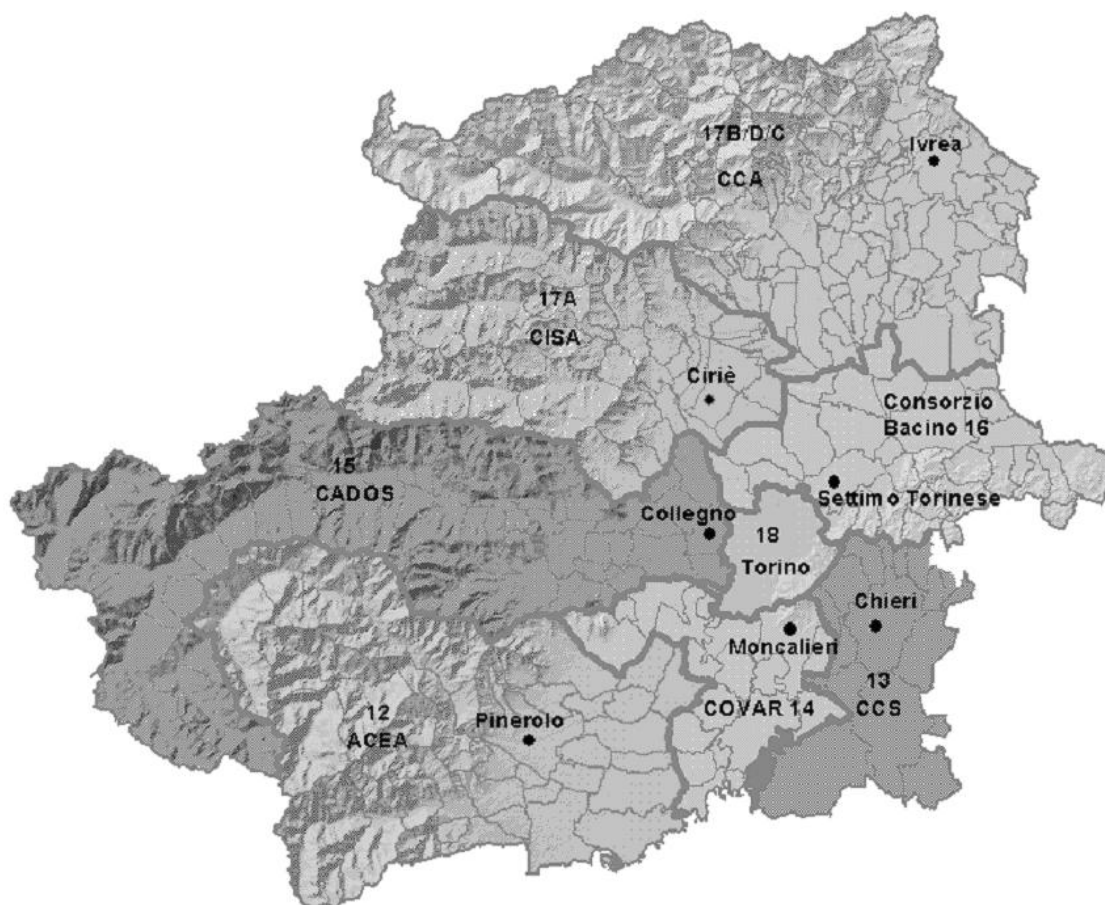
Partner di SMAT nella gestione del Ciclo Integrato delle Acque della Provincia di Torino è Acea, multiutilities, che opera nel Pinerolese ed in alcune aree limitrofe (Valle di Susa, Carmagnolese); la dimensione d'impresa di ACEA è limitata e troppo locale. Occorre anche qui favorire una politica di "integrazione di impresa" di ACEA con SMAT, superando diffidenze localistiche .

### **IL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI**

Il settore dei rifiuti (raccolta e smaltimento) trova nella provincia di Torino una situazione complessa, e ad oggi poco strutturata.(vedi tabella allegata). **Amiat** è l'azienda di maggiori dimensioni che eroga il servizio di raccolta per la Città di Torino e gestisce storicamente la grande discarica di Basse di Stura (a cui sono conferiti 2/3 dei rifiuti urbani dell'intera provincia e quindi prodotti non solo da Torino, ma da gran parte dell' Area Metropolitana Torinese), l'impianto di compostaggio di Borgaro e di Strambino (2006);

Nelle altre parti della Provincia (Bacini di gestione dei Rifiuti) sono generalmente presenti aziende pubbliche a cui è affidato dalle Autorità di Governo (CONSORZI ed ATO) il servizio (di Raccolta o Smaltimento - discarica).

La figura allegata illustra l'organizzazione dei bacini territoriali e dei Consorzi nella Provincia. La tabella illustra la presenza di aziende di Igiene Urbana nella Provincia di Torino.



BACINO – Denominazione - Sigla			AZIENDE DI GESTIONE			
			Servizi	Forma giuridica	Addetti ramo I.U.	Impianti
12	Consorzio ACEA	ACEA	ACEA Pinerolese	SPA	119	ACEA Pinerolese (trattamento secco, trattamento umido, discarica)
13	Consorzio Chierese	CCS	APPALTI AD AZIENDE PRIVATE	varie	-	AMIAT (trattamento umido) ACEA Pinerolese (trattamento umido) TRM (termovalorizzazione) CCS (discarica in gestione a INSER S.p.A.)
14	Consorzio Valorizzazione Rifiuti 14	COVAR 14	APPALTI AD AZIENDE PRIVATE	varie	-	ACEA Pinerolese (trattamento umido) AMIAT (trattamento umido, discarica) TRM (termovalorizzazione) COVAR 14 (impianto di valorizzazione RD – inattivo)
15 A	Consorzio Ambiente Dora Sangone	CADOS	CIDIU ACSEL	SPA	235	CIDIU (trattamento umido, discarica <sup>1</sup> in gestione a Cassagna s.r.l.) ARFORMA (discarica <sup>2</sup> ) AMIAT (trattamento umido) PUNTO AMBIENTE (trattamento umido – impianto non ancora realizzato)
15B	Consorzio Azienda Consortile Servizi Enti Locali Valsusa			SPA	106	
16	Consorzio Bacino 16	BACINO 16	SETA	SPA	326	AMIAT (trattamento umido, discarica) TRM (termovalorizzazione) SETA(piattaforma per materiali da RD)
17A	Consorzio Intercomunale di Servizi per l'Ambiente	CISA	SETA; APPALTI AD AZIENDE PRIVATE	SPA varie	326 (solo SETA)	AMIAT (trattamento umido) SIA (discarica) SIA (trattamento umido – impianto non ancora realizzato)
17 B/D	Consorzio Servizi Alto Canavese	CCA	SCS ASA	SPA	114	ASA (trattamento ingombranti) ASA (discarica in gestione a Vespia S.r.l.) PANELLI IMPIANTI ECOLOGICI/AMIAT(trattamento umido)
17 C	Consorzio Canavesano Ambiente			SPA	80-100	
18	Città di Torino	BACINO 18	AMIAT	SPA	1449	AMIAT (discarica, trattamento umido) AMIAT TBD (trattamento R.A.E.E.) PUBLIREC (impianto valorizzazione RD) TRM (termovalorizzazione)

<sup>1</sup> Area bacino ex CIDIU

<sup>2</sup> Area Bacino ex ACSEL

Tali aziende risultano ad oggi inadeguate ed in sofferenza per dimensione, capitalizzazione, assetto societario e rappresentano nel sistema dei Servizi Pubblici Locali del Piemonte più che una risorsa un problema; i processi di “integrazione” osservati per i settori di Energia ed Acqua si sono tenuti ben lontani da esse (non è così in Emilia Romagna e Lombardia).

Occorre analizzare quali sono le ragioni che hanno causato, in Provincia di Torino, per questo settore, economicamente rilevante e di crescente interesse, così scarsa considerazione e situazioni di indubbia sofferenza.

- ❑ Esiste ed è riconosciuta una reale arretratezza del settore in termini industriali per la presenza di un basso livello tecnologico e impiantistico
- ❑ sul piano gestionale il sistema è frammentato in troppi gestori , alcuni molto piccoli
- ❑ sono presenti differenze operative, gestionali, di costo, tra aree contigue difficilmente gestibili
- ❑ è particolarmente critico il sistema di regolazione dei costi (trascurato in passato) che va “uniformato” rendendo operativo il passaggio da tassa a tariffa

Il settore dell’igiene urbana sta mutando in fretta ed evolve verso una struttura reticolare in cui si combinano di volta in volta specializzazioni entro specifici ambiti territoriali di riferimento; va dunque agevolata una impostazione flessibile, tendente a scorporare funzioni operative e specializzazioni, ma va anche favorita una politica di alleanze sia tecnologiche (impianti complementari), sia geografiche (ambiti in area vasta) ed anche per lo sviluppo (innovazione).

La modernizzazione passa infatti attraverso la capacità di accedere a risorse (economiche, tecnologiche, umane) che si originano su mercati sempre più dinamici ed aperti; ai gestori si chiede di realizzare cicli tecnologici sofisticati e di organizzare la filiera. La competizione non è più quella tra modelli organizzativi (es.pubblico-privato), ma tra filiere tecnologiche, variamente coordinate e integrate, nelle quali pubblico e privato sono funzionali l’uno all’altro (cooperare).

*“Alle aziende spettano le funzioni di gestione e dunque il perseguimento della miglior organizzazione dell’offerta dei servizi e della rapida razionalizzazione delle strutture per migliorare la qualità-economicità dei servizi stessi. **E’ quindi auspicabile che anche nell’ambito dei gestori sia avviato un processo finalizzato a definire politiche di alleanza e di unificazione, al fine di avere dei riferimenti di bacino di maggiore dimensione operativa ed imprenditoriale** (verso una gestione unitaria della politica industriale).*

*In questa migliore definizione dei ruoli risulta così possibile, nel rispetto della normativa,  **fissare i criteri di affidamento dei servizi, tenendo conto che, pur ritenendo che la soluzione “in house” costituisca la forma di salvaguardia dell’intero ciclo dei rifiuti (sistema integrato raccolta-smaltimento), occorrerà fare i conti con l’assetto in materia di servizi pubblici locali che emergerà dal processo di riforma in corso, di cui si è sopra accennato.***

*Nel contempo si ritiene opportuno **orientare il sistema verso un’unica società di riferimento per le attività di smaltimento**; tale società, costituita nel tempo dalle imprese di gestione affidatarie, sarà  **governata da criteri di efficienza aziendale,** sulla base delle dotazioni in termini di investimenti e di impianti di cui sarà fornita; questa impostazione è da ricercare per mantenere quelle esigenze di flessibilità e di capacità imprenditoriale, e permettere di proseguire il percorso, necessario ed urgente, di costruzione degli impianti di termovalorizzazione.*

*Un fondamentale principio da ricercare deve essere infatti quello di **avere su tutto il territorio provinciale un unico e omogeneo riferimento di prezzo per lo smaltimento, riequilibrando quegli scostamenti attuali che pongono i cittadini oggi a pagare costi di smaltimento differenti a seconda del territorio di appartenenza.** La*

*sostenibilità economica degli impianti deve dunque ritrovare una sua omogeneizzazione e un suo equilibrio (unica tariffa di smaltimento ).”<sup>3</sup>*

## **CONSIDERAZIONI GENERALI SUL “SISTEMA DELLE AZIENDE PUBBLICHE LOCALI DELLA PROVINCIA DI TORINO”**

In tali settori, pur con ritardi e resistenze, sono in corso processi di integrazione, trasformazione e riorganizzazione per adeguare tali “aziende” ad un mercato in costante trasformazione e necessariamente sempre più orientato alla liberalizzazione.

Si sono in parte intrapresi processi di associazione e di “integrazione” atti a costituire poli regionali (sull’energia sovra-regionali) che si stanno strutturando in una rete di partnership per consolidare e rafforzare la loro presenza sul mercato italiano; tale dimensione “operativa” è necessaria per operare a livello di concorrenza in un mercato “europeo” caratterizzato da Aziende pubbliche e private di grandi dimensioni e di grandi capacità operative ed economiche.

Tale quadro che necessita di “tempi” medio-lunghi per gestire e consolidare un processo di trasformazione, riorganizzazione, associazione, contrasta con l’assetto normativo che “adeguа” le modalità di affidamento del sistema italiano (caratterizzato dal modello delle “ex municipalizzate”) ad un modello “europeo, dove la presenza di aziende di proprietà pubblica è marginale e di scarsa consistenza.

Il rischio è di non “farcela” e di soccombere, non avendo realizzato, la dimensione, l’organizzazione, l’efficacia operativa e l’efficienza economica (sistema dei costi), quando, l’Europa smonterà definitivamente il sistema degli affidamenti in house e ci troveremo a competere, nella dimensione “europea” con un sistema privato e di aziende a capitale pubblico capaci di operare con le regole del pubblico mercato.

Derive tattiche e “protezionistiche” sono possibili e probabili.

---

<sup>3</sup> Programma Provinciale di Gestione dei Rifiuti, revisione e adeguamento 2006.