

IL CICLO DEI RIFIUTI: TRA RITARDI E OPPORTUNITÀ.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

L'emergenza rifiuti, l'eccessivo ricorso alla discarica, le carenze di impianti per il recupero e il mancato decollo dell'economia circolare a valle degli obiettivi stilati dall'UE richiedono un approccio pragmatico, in un settore dove spesso a prevalere sono dibattiti poco costruttivi, fondati su contrapposizioni e dicotomie e non sorretti da analisi fondate.

The waste emergency, the excessive use of landfills, the lack of facilities for material recovery and the missed take-off of the circular economy in spite of the objectives set by the EU require a pragmatic approach, in an area where often prevailed unconstructive debates, based on contrasts and dichotomies and not supported by well-founded analyses.

Il presente lavoro è frutto di una collaborazione tra CRIF Ratings e il Laboratorio REF Ricerche.

Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Marco Bonsanto (CRIF Ratings), Francesca Signori

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Veolia, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CRIF Ratings, Cassa per Servizi Energetici e Ambientali, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, CIIP, Abbanoa, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia.

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 103 - Acqua** - Qualità tecnica: investimenti avanti adagio, luglio 2018
- n. 102 - Acqua** - Il diritto all'acqua: esperienze a confronto, luglio 2018
- n. 101 - Acqua** - Efficienza operativa: verso un OPM 2.0, giugno 2018
- n. 100 - Acqua** - Finanza e gestioni industriali: è il momento del Sud, giugno 2018
- n. 99 - Acqua** - Fabbisogni crescenti e tariffe sostenibili: il dilemma è solo apparente, maggio 2018
- n. 98 - Acqua** - Industria idrica in cammino verso le eccellenze europee, maggio 2018
- n. 97 - Acqua** - La separazione contabile alla prova dei fatti, maggio 2018
- n. 96 - Acqua** - Banda larga e digitale: il futuro è nelle utility "intelligenti", marzo 2018
- n. 95 - Acqua** - Conoscenza e misura: la vocazione industriale nelle aziende idriche, marzo 2018
- n. 94 - Acqua** - Toscana e Sardegna: appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite, marzo 2018

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito [REF Ricerche](#)

LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

ECONOMIA CIRCOLARE: NON SOLO RIFIUTI

La già intricata disciplina dei rifiuti urbani si è di recente arricchita di un ulteriore tassello: le direttive europee note come "pacchetto per l'economia circolare" indicano il percorso che gli Stati membri dovranno assicurare nei prossimi tre lustri.

L'economia circolare non attiene (solo) alla gestione dei rifiuti

L'economia circolare non può essere ridotta alla gestione del rifiuto, piuttosto è un paradigma che deve investire tutta la filiera di produzione e distribuzione dei beni, dalla riciclabilità di confezioni e imballaggi, alla prevenzione delle eccedenze e degli sprechi alimentari. Anche i consumatori finali dovranno dimostrare di distinguere e premiare con le loro scelte di consumo produzioni e soluzioni (i.e. imballaggi "green", vuoto a rendere) che interiorizzano il risparmio delle risorse, la riduzione degli impatti ambientali, il riutilizzo e il riciclo, sostenendo il processo di innovazione che ne è alla base.

Aggiornate le direttive europee sui rifiuti

La Direttiva UE 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, indica obiettivi vincolanti di crescita del tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani. Entro il 2035 il tasso di riciclaggio del complesso dei rifiuti urbani dovrà raggiungere il 65%, e portarsi al 70% nel caso degli imballaggi. A questo sviluppo dovrà accompagnarsi una drastica riduzione dello smaltimento in discarica, che potrà riguardare al massimo il 10% del volume di rifiuto raccolto.

La filiera industriale del riciclaggio non è ancora pronta

Si tratta di indicazioni che prefigurano una via industriale per il settore: saranno necessari nuovi impianti, a partire da quelli per il trattamento della frazione organica. Ad oggi poche filiere industriali sono in grado di trasformare in risorsa la materia di scarto. Se la carta e il vetro conseguono tassi di riciclaggio elevati (all'80% per gli imballaggi cellullosici conferiti a riciclo secondo Comieco e al 71% per il vetro secondo CoReVe), per gli altri materiali il tasso di riciclaggio è ancora molto contenuto, e soprattutto esposto alle fluttuazioni del mercato. Il recente blocco delle importazioni di plastica da riciclo della Cina è un esempio di come il ricorso al solo mercato non pare in grado di assicurare lo sviluppo delle filiere delle materie prime seconde.

Misurarsi con questi obiettivi vorrà anche dire fare delle scelte, affrontare e rimuovere i tanti ostacoli alla buona gestione. Se in alcuni territori del Paese gli obiettivi di circolarità sono prossimi ad essere raggiunti, in larga parte della penisola molto resta da fare.

Le aziende sono desiderose di investire in economia circolare, ma mancano del supporto necessario

E' questo un percorso che va sostenuto, semplificando e ampliando le opportunità di riuso, riciclo e recupero dei materiali: un esempio virtuoso viene dal recente decreto di incentivazione alla produzione di biometano per il sostegno che potrà offrire allo sviluppo degli impianti per il recupero della frazione organica dei rifiuti urbani (FORSU)¹. Il decreto ministeriale ha dato seguito alle Direttive UE sulla promozione dell'energia da fonte rinnovabile².

I risultati ottenuti dalle imprese che hanno ripensato il proprio modello di business mostrano il grande potenziale insito nel recupero delle risorse, nell'utilizzo di materie prime riciclate, nel ripensamento in chiave ambientale dei prodotti. Sino ad oggi le motivazioni sono prevalentemente di natura etica e di responsabilità sociale d'impresa, ma le evidenze mostrano che i benefici, quando riconosciuti e

1 Il decreto ministeriale, in applicazione della Direttiva 2009/28/CE in materia di promozione dell'energia da fonte rinnovabili, stanziava incentivi per circa 4,7 miliardi di euro destinati ad impianti nuovi (e a quelli esistenti riconvertiti) per la produzione di biometano e biocarburanti ottenuti da rifiuti, residui agricoli e alghe che entreranno in funzione entro il 2022. L'obiettivo è sostituire i biocarburanti di importazione (biodiesel) con biometano prodotto sul territorio nazionale.

2 Direttiva 2009/28/CE - promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

premiati dal consumatore, vanno oltre l'aspetto della reputazione con ricadute sulla creazione di valore e l'occupazione³.

**End of Waste:
quando un rifiuto
cessa di essere
tale?**

Altro tema centrale è la disciplina dell'End of Waste, relativa alla cessazione della qualifica di rifiuto. La normativa europea e, in subordine, quella statale tramite decreti ministeriali, definiscono i criteri per stabilire quando un rifiuto cessa di essere tale. In Italia, in assenza di un decreto ministeriale, le Regioni hanno sopperito adottando criteri ad hoc in sede di autorizzazione dei singoli processi di lavorazione e impianti⁴. Una recente sentenza del Consiglio di Stato Consiglio ha tuttavia negato che le Regioni possano sostituirsi allo Stato, determinando la decadenza delle autorizzazioni assentite e causando il fermo degli impianti, stroncando lo sviluppo del mercato delle materie prime seconde.

**La regolazione
indipendente è il
primo segnale per
il settore**

Sono questi alcuni esempi che illustrano il ruolo di indirizzo e strategia che in questo nuovo scenario potrà e dovrà essere assolto dalle politiche pubbliche.

Alcune risposte potranno venire dai lavori di recepimento della Direttiva in questione. Il mandato di regolazione economica conferito ad una autorità indipendente che si è distinta negli anni per capacità, potrà coadiuvare questo cammino.

Regole chiare e certe potranno accrescere la "stabilità" e l'affidabilità del settore, offrendo in questo modo il sostegno agli investimenti necessari a sostanziare l'industria del riciclaggio.

Quella che segue è una rapida e non esaustiva rassegna delle questioni che dovranno trovare risposta.

SETTORE DEI RIFIUTI: I NODI (ANCORA) DA SCIogliere

Il "Governo" debole del settore

Nel ciclo dei rifiuti urbani la governance è di tipo multi livello: Stato, Regioni, Comuni, "sostituiti" nelle proprie competenze dagli Enti di governo d'ambito (EGA) e, di recente, l'Autorità di regolazione nazionale (ARERA).

Gli attori e i ruoli

Allo Stato competono ruoli e funzioni di coordinamento e indirizzo, le Regioni svolgono l'importante compito della pianificazione, compresa la definizione del perimetro degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali e omogenei, mentre gli Enti locali hanno la titolarità del servizio il cui esercizio è stato demandato dapprima alle Autorità d'Ambito Ottimale (AATO) e successivamente agli Enti di Governo d'Ambito⁵. Questi ultimi, cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, esercitano in forma associata le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, scelgono la forma di gestione, determinano le tariffe praticate all'utenza, affidano la gestione e su di essa esercitano la vigilanza e il controllo.

³ Si veda "Le opportunità di business e di innovazione dell'economia circolare e l'industria 4.0" realizzata dal Dipartimento di Scienze economiche e aziendali dell'Università di Padova in collaborazione con Legambiente.

⁴ Possibilità confermata dal Ministero dell'ambiente nella nota n. 10045 del 1° luglio 2016.

⁵ Gli Enti di Governo d'Ambito sono stati istituiti nel 2012 (art. 25, c. 1, L. 24 marzo 2012, n. 27) quali sostituti delle Autorità d'ambito territoriale ottimale sopresse nel 2010 (art. 1, c. quinquies del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito in L. 26 marzo 2010, n. 42).

In gran parte d'Italia il processo di riforma è incompleto

L'assetto organizzativo ad oggi in vigore mostra una discreta arretratezza: poche sono infatti le realtà che hanno concluso il processo di riforma, con la delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali, l'individuazione ed istituzione degli Enti di Governo d'Ambito divenuti operativi e l'affidamento del servizio: ad eccezione di Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Puglia e Lombardia⁶, nelle restanti Regioni il processo non è compiuto, talvolta non risulta nemmeno avviato.

Dove finisce la competenza di ARERA?

Il mandato conferito ad ARERA prevede la regolazione dell'intero ciclo dei rifiuti, compresi differenziati, urbani e assimilati e si sostanzia in compiti di regolazione economica e di tutela della qualità del servizio reso all'utenza, attraverso la definizione degli schemi di contratto di servizio, del metodo tariffario, comprese le tariffe di accesso agli impianti, e degli standard di qualità. Al di là delle indicazioni contenute nel dispositivo, non pochi sono i dubbi sui confini entro i quali si inscrivono queste competenze.

Filiere integrate o separate: quale l'assetto migliore?

Quale è il grado desiderabile di integrazione?

La normativa indica che la dimensione minima degli ambiti territoriali ottimali è di norma provinciale⁷, mentre rispetto all'affidamento del servizio⁸ sembra prefigurare una preferenza per l'integrazione verticale della filiera, per superare la frammentazione gestionale, tanto che talvolta gli stessi Enti di Governo d'Ambito estendono la privativa all'intero ciclo del rifiuto urbano, sollevando così questioni circa possibili ostacoli alla concorrenza. I principi di autosufficienza e prossimità pongono una serie di interrogativi su quale sia il grado di integrazione orizzontale e verticale preferibile.

Più nel dettaglio, il principio di autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi si basa sull'assunto di una capacità impiantistica che deve essere coerente con il fabbisogno presente e futuro dell'ambito territoriale ottimale. Pur tuttavia, le carenze impiantistiche nel trattamento del rifiuto che ancora penalizzano molti territori, suggeriscono che tale assunto è in molti casi violato.

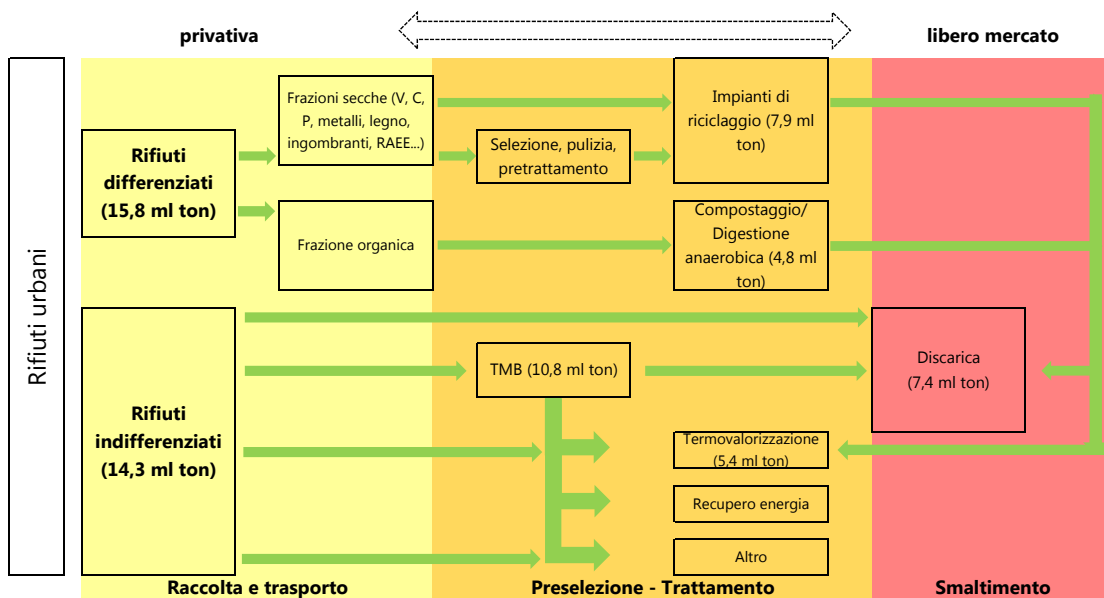
Il principio di prossimità nello smaltimento e nel recupero dei rifiuti urbani indifferenziati conferisce parimenti potere di mercato agli impianti insediati in ambiti territoriali sprovvisti di adeguata capacità impiantistica, oltre che in quelli localizzati in ambiti contigui.

6 Quest'ultima ha adottato un modello organizzativo differente.

7 Sebbene sin dall'inizio (art.23 del decreto Ronchi) la dimensione minima ottimale degli ambiti fosse ritenuta quella provinciale, l'art. 3-bis del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, aveva riconosciuto alle regioni la facoltà di individuare ambiti territoriali e bacini di dimensione diversa, motivandone la scelta in base a criteri socio-economici e/o di efficienza. La normativa aveva posto quale termine ultimo per la perimetrazione di tali ambiti la data del 30 giugno 2012, scadenza rispettata da tutte le Regioni con l'eccezione della Lombardia, che si avvale della facoltà, riconosciuta dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, di adottare modelli alternativi a quelli basati su ambiti territoriali ottimali. Sul tema era intervenuto anche il Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali che aveva riproposto la dimensione minima provinciale, salvo poi essere bocciato a seguito della dichiarazione di incostituzionalità del decreto Madia a cui era collegato.

8 la legge 24 marzo 2012, n. 27, precisa che possono essere oggetto di affidamento le attività di "gestione ed erogazione del servizio, che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti", e le attività di raccolta, compresa la differenziata, commercializzazione e avvio a smaltimento e recupero, nonché di smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO. In altre parole, l'affidamento è sicuramente integrato con riferimento alla raccolta differenziata, mentre la realizzazione degli impianti "può" essere oggetto di affidamento, unitamente alla loro gestione. Viene altresì precisato che qualora gli impianti siano di proprietà di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani deve essere garantito l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate.

IL FLUSSO DEI RIFIUTI



Fonte: elaborazione Laboratorio REF RicercHe

Considerate le forti disparità territoriali nella capacità impiantistica, ciascun ambito territoriale è chiamato a individuare l'assetto preferibile, valutando se l'offerta di capacità impiantistica genera o meno un potere di mercato da parte degli impianti esistenti e se sussistono quindi le condizioni per l'operare della concorrenza nel mercato ovvero se sia preferibile la strada della concorrenza per il mercato, assicurando in tutto o in parte una garanzia sui flussi agli impianti e le tariffe di accesso regolate.

Il sistema regolatorio dovrà potersi applicare indipendentemente dal grado di integrazione

In ragione della dotazione impiantistica assai diversificata presente nei territori, con ampie zone, in particolare del Mezzogiorno, sprovviste di impianti per il trattamento e il recupero, la regolazione ARERA dovrebbe individuare un metodo "quadro" declinabile su base di ambito, che supportato da un adeguato sistema di incentivi, sia in grado di ricondurre ad un unicum le diverse casistiche e assetti e guidare il sistema, con la necessaria gradualità e gli opportuni segnali di prezzo, verso l'assetto preferibile a regime.

Stante il ruolo di proposta sulle tematiche legislative afferenti il ciclo dei rifiuti affidato dal legislatore ad ARERA, sembra auspicabile l'individuazione di principi e linee guida che informino le scelte in materia di affidamenti da parte degli Enti d'Ambito, che dovranno essere adeguatamente documentate e trasparenti, per evitare disparità di trattamento tra territori e operatori.

Assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani

I rifiuti si dividono in due macro categorie: urbani, ovvero assoggettati alle logiche della privativa comunale, e speciali, per i quali vigono le leggi del mercato. Tra i primi rientrano non solo i rifiuti prodotti dalle attività domestiche, ma anche quelli prodotti dalle attività produttive assimilati ai primi per qualità e quantità. Nello specifico i criteri di assimilazione sono tipicamente stabiliti dai singoli Comuni nell'ambito dei regolamenti di attuazione della tariffa o di gestione del servizio e pertanto possono essere molto diversi territorialmente, anche tra Comuni limitrofi.

L'assimilazione dei rifiuti agli urbani migliora la qualità della raccolta differenziata, ma ostacola la concorrenza

Le differenti logiche di assimilazione determinano flussi anche molto diversi assoggettati a privativa e di conseguenza alla regolazione economica o, al contrario, rimessi al mercato. L'assimilazione è certamente un fattore in grado di assicurare una raccolta differenziata qualitativamente elevata e un rinforzo ai flussi gestiti, ma al contempo può falsare la competizione nella raccolta e nello smaltimento dei rifiuti speciali prodotti dalle utenze non domestiche e assoggettare a logiche di "servizio pubblico universale" ciò che invece universale non è.

Per questi motivi una revisione della disciplina dell'assimilazione ad oggi demandata a regolamenti comunali, territorio per territorio, necessità di un intervento chiarificatore che allinei le condizioni sul territorio nazionale, a beneficio di una gestione industriale di scala sovra comunale e di una neutralità per gli equilibri competitivi nei mercati dei rifiuti speciali.

A tal proposito occorre richiamare che il decreto ministeriale previsto dal d.lgs. 152/2006 non è mai stato emanato, nonostante ancora di recente siano circolati materiali di lavoro e bozze ufficiose mai adottate da parte del Ministero dell'Ambiente.

Tassa o tariffa?

Full cost recovery e pay as you throw: i principi "rivoluzionari"

Negli ultimi anni il tema del finanziamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani ha vissuto un'importante transizione normativa, con interventi a più riprese che hanno contribuito ad accrescere la confusione. Il principale cambiamento è stata l'affermazione dei principi comunitari di "full cost recovery" e "pay as you throw" che ha di fatto sancito il passaggio dalla tassa rifiuti (TARSU) alla tariffa di igiene ambientale (TIA), poi modificata in tariffa integrata ambientale (TIA2), tributo sui rifiuti e sui servizi indivisibili (TARES) e ancora in tassa sui rifiuti (TARI), anche nella versione "puntuale", voluta dalla legge di stabilità del 2013.

Tutti i nuovi regimi tariffari, pur avendo l'ambizione di rispondere ad una logica corrispettiva, di fatto nella quasi totalità dei casi si scontrano con il limite di utilizzare logiche presuntive di produzione di rifiuto dalle quali discendono tariffe estremamente diversificate sul territorio a parità di attività economica e non coerenti con la quantità di rifiuto effettivamente prodotto.

Ad oggi resistono sia tariffa che tributo

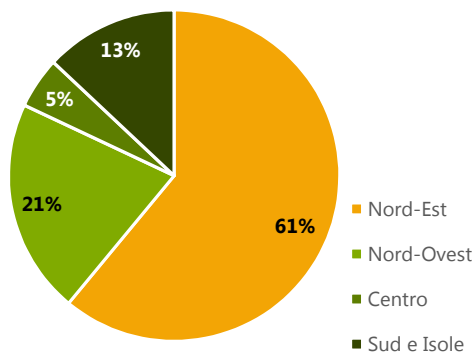
Ad oggi, il finanziamento del servizio può avvenire attraverso due distinte modalità, la tariffa o il tributo. La scelta della prima può essere effettuata solo se il Comune ha implementato sistemi di misurazione puntuale⁹. Dal corrispettivo tariffario derivano molte opportunità poiché, sebbene entrambe queste modalità si basano sul principio "chi inquina paga", è solo con la tariffa che il corrispettivo è coerente con il principio dettato dalla direttiva europea perché calcolato in base all'effettiva quantità di rifiuti prodotti (misurata in base al peso, ai volumi o alla frequenza di svuotamento dei cassonetti). Un sistema che determina, una volta a regime, maggiori percentuali di raccolta differenziata, minori costi di smaltimento e quindi minori costi per la collettività, ma che necessita della realizzazione di sistemi di misurazione puntuale e, di conseguenza, di costi di investimento iniziali maggiori.

Al contrario, nella modalità di tributo gli elementi che determinano il corrispettivo dell'utenza sono riconducibili a criteri presuntivi, ovvero ai metri quadri calpestabili e per le utenze domestiche anche al numero di componenti del nucleo familiare, ma non direttamente correlati alla produzione del rifiuto stesso e quindi non coerenti con il principio "chi inquina paga".

Dallo studio condotto dal Laboratorio REF Ricerche e CRIF Ratings emerge che sono ancora pochi i Comuni Italiani che applicano la tariffa: si tratta di circa il 10% dei Comuni, con una prevalenza di casistiche nel Nord Italia (oltre l'80%) e in particolare al Nord-Est (61%). La gran parte dei Comuni applica infatti ancora il tributo.

DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI COMUNI

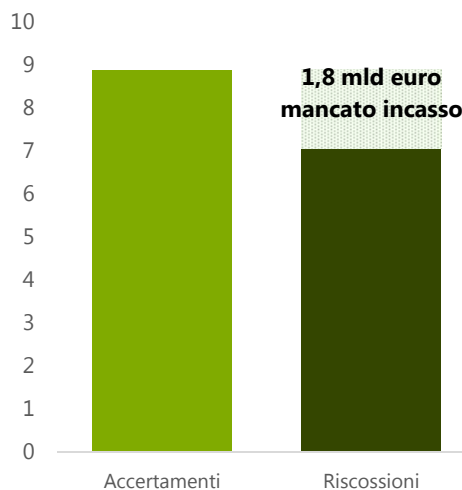
Tariffa puntuale



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche e CRIF Ratings

ACCERTAMENTI VS RISCOSSIONI

Miliardi di euro



⁹ A tal proposito, una recente sentenza della Corte di Cassazione (num. 16332/2018) ha decretato che a differenza delle tariffe sui rifiuti che l'hanno preceduta, la Tia2 ha davvero una natura corrispettiva, e quindi è legittima l'applicazione dell'Iva sulle bollette.

Tra i compiti assegnati ad ARERA vi è la determinazione del metodo tariffario per le utenze: l'auspicio è che la regolazione sia trasversale rispetto al regime, tariffario o tributario, in modo da non penalizzare le realtà già approdate a tariffa.

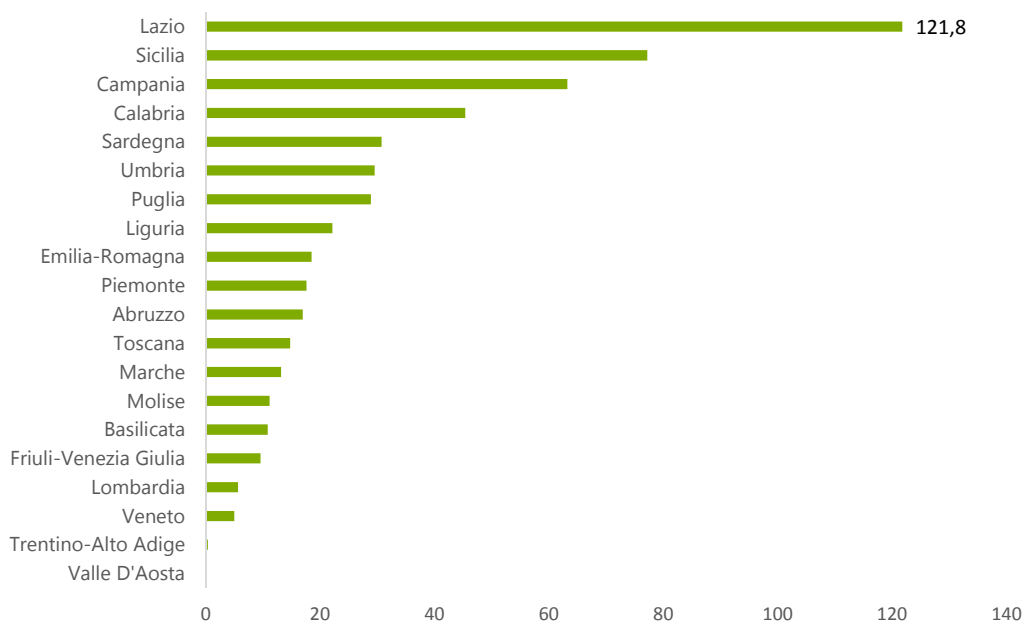
L'elevata evasione comporta un mancato incasso nei bilanci comunali

Un aspetto non secondario da considerare dei due diversi regimi è legato alle dinamiche di pagamento del servizio, ovvero al soggetto sul quale ricade il rischio di mancata riscossione/incasso: mentre nel caso della tariffa il soggetto deputato alla fatturazione e all'incasso dei proventi è il gestore, che sopporta il relativo rischio, nel caso di finanziamento mediante tributo il soggetto deputato è il Comune (e quindi la collettività). Le esperienze di finanziamento a tributo mostrano che nelle casse dei Comuni italiani mancano all'appello ogni anno almeno il 20% degli accertamenti: si tratta di un ammanco che vale 1,7 miliardi di euro ogni anno.

L'ammanco varia notevolmente da Regione a Regione, con punte di 120 euro pro capite nel Lazio. Seguono la Sicilia (77 euro), la Campania (63 euro) e la Calabria (45 euro). Mancati incassi tra i 20 e i 30 euro in Sardegna, Umbria, Puglia e Liguria mentre in Emilia-Romagna, Piemonte, Abruzzo, Toscana, Marche, Molise e Basilicata non si incassano tra i 10 e i 20 euro. Best performer risultano invece le Regioni a Statuto Speciale del Nord, la Lombardia e il Veneto.

MANCATA RISCOSSIONE PER REGIONE

Euro/abitante



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche e CRIF Ratings

LO "STATO DI SALUTE" DELLE GESTIONI

Buona crescita dei ricavi per le aziende del settore...

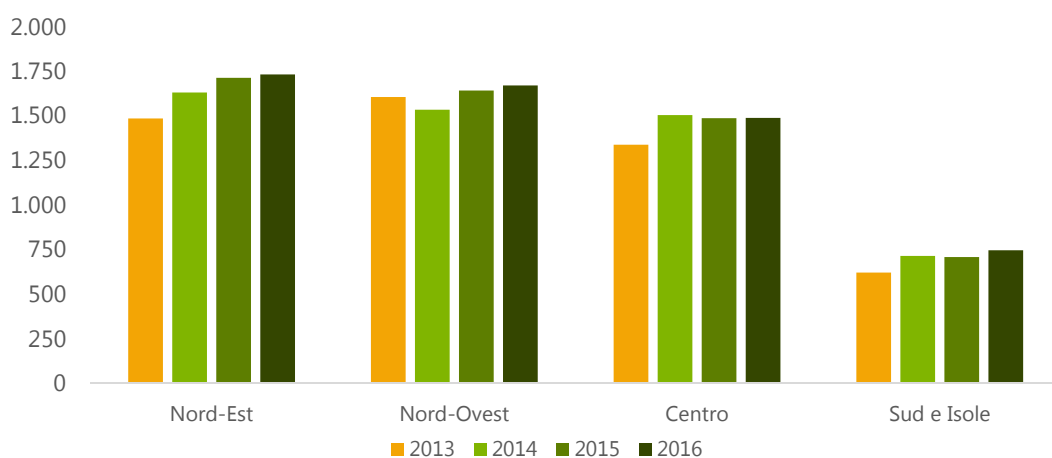
L'analisi sui dati di bilancio dei principali gestori industriali (circa 80) mostra che i ricavi nel quadriennio 2013-2016 sono aumentati, con un tasso di crescita annua media (CAGR) del 4%, passando da 5 miliardi di euro del 2013 a 6,5 miliardi di euro del 2016. L'area che mostra il maggior incremento è il Sud (CAGR 6,3%) pur rappresentando solo circa il 15% dei ricavi totali (circa 750 milioni di euro). Il Nord-Est ha incrementato i suoi ricavi del 5% mentre il Centro ha andamenti in linea con il dato nazionale. In controtendenza il Nord-Ovest, dove il CAGR si è attestato a poco più dell'1%. In termini assoluti le gestioni del Nord contribuiscono al dato nazionale per circa 3,5 miliardi di euro (equamente distribuiti tra il Nord-Ovest e Nord-Est) mentre il Centro si attesta a 1,5 miliardi di euro.

... soprattutto per chi possiede e gestisce impianti

Accanto all'analisi dei ricavi per aree geografiche è interessante osservare la differenza tra operatori che gestiscono impianti e ne sono proprietari (come discariche, inceneritori, trattamento meccanico biologico, compostaggio, ecc.) rispetto agli altri. Gli operatori con impianti hanno visto i loro ricavi crescere in maniera più decisa rispetto alla media nazionale, circa il 6%, arrivando a quasi 3,5 miliardi di euro nel 2016. Molto modesta invece la crescita degli operatori che non posseggono impianti (CAGR inferiore all'1%).

EVOLUZIONE DEI RICAVI

Milioni di euro



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche e CRIF Ratings

La capacità di autofinanziamento migliora al Centro-Nord, con fatturati superiori a 100 milioni di euro e nei casi di gestione di impianti

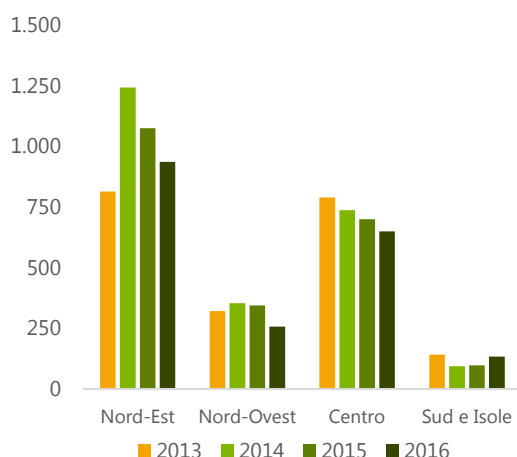
L'analisi si è poi focalizzata sui flussi di cassa della gestione operativa e quindi alla capacità di autofinanziamento degli investimenti, legata alla marginalità (EBITDA margin). L'identikit del gestore *best performer* dal punto di vista della marginalità individua come area geografica il Centro-Nord, una dimensione di fatturato di almeno 100 milioni di euro e la presenza di impianti nell'attivo patrimoniale. La marginalità media a livello nazionale è del 15% e risulta essere inferiore del 36% nelle regioni del Sud, del 16% in gestioni con fatturato inferiore ai 100 milioni di euro e del 4% nel caso di gestori senza impianti.

Indebitamento in calo e disponibilità liquide in crescita: maggiore leva finanziaria disponibile

Dal punto di vista finanziario, l'analisi si è concentrata sul valore della Posizione Finanziaria Netta (PFN) del settore. I dati relativi al debito finanziario mostrano una dinamica discendente (CAGR -1,5%) in tutte le aree geografiche, con eccezione del Sud. L'area con debiti finanziari in valore assoluto maggiori nel 2016 risulta essere il Nord-Est con circa EUR 1 miliardo di euro cumulati. Seguono Centro (750 milioni di euro), Nord-Ovest (250 milioni di euro) e Sud e Isole (100 milioni di euro). Per contro, le disponibilità liquide risultano essere in aumento (CAGR +20%).

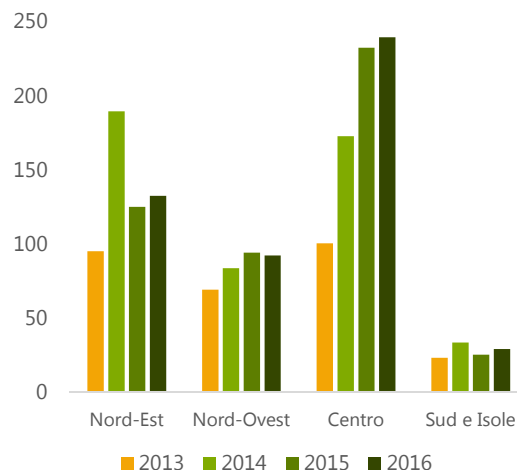
DEBITO FINANZIARIO

Milioni di euro



DISPONIBILITÀ LIQUIDA

Milioni di euro



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche e CRIF Ratings

Ne deriva un valore di leva finanziaria (PFN/EBITDA) in miglioramento, con un CAGR del -32%, e pari a 1,4 volte nel 2016. Questo miglioramento risulta essere più marcato al Centro (CAGR -43%) e tiene conto del miglioramento della situazione economico-finanziaria nel corso del 2015-2016 di alcune gestioni laziali e toscane, concentrate nelle aree di Roma, Livorno e Massa.

Dall'analisi della situazione economico-finanziaria emerge che le gestioni abbiano utilizzato solo parte dei maggiori flussi finanziari generati dall'aumento della marginalità per l'autofinanziamento degli investimenti, preferendo utilizzare questa leva per rimodulare esposizioni finanziarie legate al debito finanziario, così come confermato dal miglioramento della PFN e delle metriche di leva finanziaria.

Ancora poco della marginalità è destinata agli investimenti

Il concetto sopra esposto trova conferma nell'analisi dei costi per investimenti. Dall'analisi deriva che gli investimenti pro capite tra il 2015 e il 2016 in Italia sono stati pari a 16 euro, sebbene con differenze sostanziali tra le diverse aree geografiche. Se infatti il Nord-Est mostra un dato superiore alla media nazionale del 100% (30 euro in media) e il Nord-Ovest resta molto vicino alla media (14 euro), il resto d'Italia risulta essere molto distante. Il Centro è inferiore del 30% (11 euro) e il Sud è inferiore addirittura di più del 50% (7,5 euro).

Queste differenze, insieme ai dati relativi alla tariffa puntuale, trovano conferma anche nella percentuale di raccolta differenziata, diretta conseguenza di investimenti effettuati in comunicazione e sensibilizzazione, macchinari, impianti e strumentazione focalizzata sulla raccolta puntuale. Le percentuali di raccolta differenziata, che si attestano al 54% a livello nazionale, mostrano un paese diviso in due, con il Nord molto vicino agli obiettivi Europei (circa il 70% nel Nord-Est e il 60% nel Nord-Ovest) mentre il Centro-Sud ancora lontano, con percentuali che variano tra il 40% e il 45%

L'utilizzo dei flussi finanziari della gestione caratteristica e della leva finanziaria darebbero una buona copertura al fabbisogno di investimenti

Il fabbisogno di investimenti nel settore è stimato a circa 4 miliardi di euro. Dall'analisi emerge che il 50% di questo fabbisogno potrà trovare copertura nei prossimi tre anni grazie ai flussi finanziari della gestione caratteristica (maggiore marginalità) e della leva finanziaria (portando la leva finanziaria ad un livello di 2,5 volte). Quanto alla destinazione delle risorse, idealmente queste dovrebbero canalizzarsi verso le aree del paese in cui più è carente la misurazione puntuale del rifiuto per favorire il passaggio dal tributo al sistema tariffario e incrementare le percentuali di raccolta differenziata, diminuendo la quantità di rifiuto indifferenziato e aumentando la qualità del rifiuto differenziato. Se il fabbisogno complessivo così come stimato fosse effettivamente impiegato gli investimenti pro capite aumenterebbero da 16 a 25 euro nel 2020.

CONCLUSIONI

L'economia circolare è l'indirizzo che la gestione industriale del ciclo dei rifiuti è chiamata a perseguire negli anni a venire. Questo percorso potrà giovare di politiche pubbliche che sappiano sostenere la transizione, coadiuvate da buone regole.

La regolazione ARERA non potrà prescindere dal compimento della *governance*, dai chiarimenti sulla natura tariffaria o tributaria del finanziamento, dal grado desiderato/desiderabile di assimilazione e di integrazione verticale e orizzontale del servizio.

Il buon funzionamento del settore presuppone una azione di “governo”, in cui i ruoli e le responsabilità siano definiti ed esercitati. In primo luogo da parte delle Regioni negli indirizzi contenuti nella pianificazione e quindi dagli Enti di Governo di Ambito chiamati a declinare questi indirizzi nei territori con scelte di organizzazione e affidamento del servizio.

Le società che operano nel settore hanno visto negli ultimi anni un miglioramento delle condizioni economico-finanziarie, avviato dall'introduzione del *full cost recovery*, e che si riflette nella loro migliorata capacità di autofinanziamento. Ad oggi poco di questo dividendo è stato utilizzato per realizzare investimenti mentre è auspicabile che le risorse disponibili e le accresciute possibilità di ricorso alla leva finanziaria possano essere messe al servizio dell'ingente fabbisogno.

Un Laboratorio di ricerca sui rifiuti basato su fatti e analisi, per orientare la Policy

I temi sollevati nel presente Contributo sono alcuni degli aspetti su cui tutti i portatori di interessi del ciclo dei rifiuti sono chiamati a interrogarsi. L'emergenza rifiuti, l'eccessivo ricorso alla discarica, le carenze di impianti per il recupero e il mancato decollo dell'economia circolare a valle degli obiettivi stilati dall'UE richiedono un approccio pragmatico, in un settore dove spesso a prevalere sono dibattiti poco costruttivi, fondati su contrapposizioni e dicotomie e non sorretti da analisi fondate.

Il Laboratorio REF Ricerche, per esperienza nel settore, indipendenza e qualità nella ricerca, si pone come il “luogo ideale” per condurre un dibattito razionale, basato su fatti, analisi e prospettive di Policy. La finalità del lavoro vuole essere l'apporto di un contributo scientifico che possa indirizzare il settore verso la nascita di una “industria” con soggetti qualificati, capaci di fare investimenti e di garantire agli utenti un servizio universale e di qualità, sostenuto da una struttura tariffaria coerente con il principio “chi inquina paga” e nel rispetto della gerarchia dei rifiuti.