RELAZIONE PROGRAMMATICA DI INDIRIZZO- LINEE GUIDA PER IL GOVERNO DELL'ATO RIFIUTI AVELLINO

Il sistema del ciclo integrato dei rifiuti nasce come esigenza di ricondurre a semplificazione un processo complesso e dilatato su diversi percorsi per molti tratti divaricati e divergenti. La legge regionale n.5 del 2014 definisce tutti gli aspetti che riguardano il governo del ciclo integrato dei rifiuti nella Regione Campania. Quanto non previsto in detta normativa trova riferimento nella legge nazionale per cui solamente quanto non specificato nella normativa regionale può ascriversi a competenze residuali per le province. In realtà si tratta di una risposta possibile al complesso problema della gestione dei rifiuti da riportare al ciclo integrato. La legge regionale presenta sicuramente alcuni aspetti contraddittori e contiene non poche difficoltà di attuazione e di ricomposizione in sintesi di una volontà unitaria dei comuni al fine di evitare un possibile commissariamento. Noi in provincia di Avellino abbiamo già in parte superato queste difficoltà e ci avviamo a rendere operativo il nostro ATO di competenza. Stiamo però alla normativa cogente ed a quello che noi in Provincia di Avellino possiamo fare nella maniera più utile possibile in riferimento alle disposizioni normative regionali. Veniamo, nel tempo, da una situazione di gestione dei rifiuti decisamente improduttiva per gli Enti locali nonché equivoca e per non pochi aspetti catastrofica tanto da poter annoverare tra le cause di appesantimento della finanza locale questa vicenda come la prima che si è riflessa in maniera tristemente negativa a carico delle Comunità. Le tante prospettate difficoltà che detto contesto contiene non hanno consentito nel tempo ai sindaci, benché ci fossero stati alcuni tentativi (vedi consorzi di ambito e successivamente provincializzazione) per favorirne la partecipazione, di incidere sul versante dei costi attraverso scelte condivise. Oggi questo compito ritorna interamente alle comunità e quindi ai loro rappresentanti e deve essere affrontato nella maniera più consapevole, responsabile e positiva possibile, puntando a realizzare alcuni obiettivi cardine quali:

a) Chiusura del ciclo dei rifiuti in ambito provinciale o di prossimità. Questo vuol dire dare finalmente una dimensione all'intero processo che compone il ciclo integrato dei rifiuti. La chiusura del ciclo significa realizzare la migliore soluzione possibile, sostenibile sul piano ambientale e compatibile con il contesto geografico e morfologico, realizzando nell'ambito definito l'impiantistica necessaria per evitare che "il rifiuto" abbia un percorso lungo. Chiusura del ciclo quindi vuol dire realizzare l'impianto più adeguato alle nostre esigenze ed eliminare percorsi lunghi che significano appesantimento dei costi che gravano sulle Comunità. Il possibile riferimento a detto impianto è sicuramente il compostaggio che dovrà necessariamente essere organizzato tenendo conto di quello che preesiste in Provincia, del territorio, dei quantitativi di produzione del rifiuto e del sistema complessivo che nell'ambito del processo porta alla riduzione dello stesso quantitativo che va a smaltimento. La chiusura del ciclo si riferisce chiaramente non solamente alla materia umida ma anche all'indifferenziata. Da un esame sommario della media dei costi sostenuti in Provincia tra gli elementi fortemente incidenti figurano le spese di smaltimento, costo di discarica e costo di trasporto. Questo senza

effettuare ancora un'analisi sugli aspetti gestionali, che sicuramente vanno considerati al fine di inquadrare il problema nella logica della riduzione dei costi. Sul piano generale il ritardo del nostro Paese nel ciclo del rifiuto urbano ha un alto costo, come rilevasi dall'indagine del laboratorio Spl (Servizi pubblici locali). Questo tema costituisce uno dei nodi tuttora irrisolti e tanto si può evincere dalle 16 procedure di infrazione alla disciplina comunitaria a carico del nostro paese in materia ambientale. Nel confronto europeo non figuriamo tra i virtuosi: nella Unione Europea a 28 paesi presenti, a fronte di una produzione di rifiuti pari a 489 kg ad abitante, l'Italia si situa a quota 505 kg. Inoltre si riesce a trattare solamente 476 kg ad abitante ossia il 94% (siamo davanti solamente a Bulgaria, Slovenia, Romania, Polonia ed Estonia. Per un paese come il nostro che è la patria del bello, della buona alimentazione e del turismo, l'ambiente deve essere il centro di una strategia industriale, un volano di sviluppo.
b) Chiusura del ciclo a valle per quanto riguarda la differenziata, nel senso che la realizzazione di siti di raccolta o isole ecologiche deve servire a ridurre i costi di tale servizio e ad ottimizzare in un discorso di filiera corta un raccordo diretto ed immediato con i soggetti preposti ad attività di riuso del materiale differenziato. Bisogna incentivare, anche sul piano culturale, la raccolta differenziata puntando al raggiungimento di cifre alte ed omogenee in ambito provinciale e facendo in modo che il circuito della differenziata si chiuda in ambito periferico. Questo significa che maggiore differenziata deve corrispondere a maggiore entrata per il Comune, riduzione del quantitativo del rifiuto, minori costi che vanno ad aggregarsi nel ciclo integrato complessivo.
c) Riduzione del costo complessivo del ciclo integrato dei rifiuti su scala provinciale, tenendo conto, in maniera ponderale, che i comuni virtuosi vadano a consolidare e progressivamente ancor più a ridurre il costo per l'intero ciclo di smaltimento del rifiuto. Questo è un obiettivo primario, in quanto trova corrispettivo con la tariffa che tocca direttamente le famiglie e che dovrà essere mediamente ridotta stante sul piano generale l'alto carico tributario oramai insostenibile. Tra l'altro compito dell'Ato, oltre alla definizione e l'approvazione del piano di ambito, piano industriale, piano di fabbisogno è anche quello di approvare il piano tariffario. Detto piano tariffario che trova corrispettivo nell'ammontare complessivo, nel costo complessivo del servizio, dovrà essere ispirato ugualmente a criteri ponderali di concorso da parte dei comuni che risultano virtuosi in termini di abbattimento della produzione dei rifiuti. In realtà le forme incentivanti che l'Ato deve considerare perché il circolo virtuoso provinciale possa avere una sua vivacità ed una sua benefica espansione debbono essere applicate sia in sede di formazione del piano d'ambito sia in sede di definizione del piano tariffario. In questo modo si evita di assistere ad un travaso delle difficoltà in termini anche di costi e si realizza una progressiva tendenza all'ottimizzazione di comportamenti e di azioni mirate a realizzare una omogeneità su scala provinciale nella produzione della materia rifiuto e del suo smaltimento. Si tratta in realtà di un processo che racchiude l'intero ambito provinciale in una sola scala di valori e che definisce l'entità del costo per l'intera Provincia del ciclo integrato dei rifiuti, nel quale si registra il contributo positivo di ogni singolo Comune nella consapevolezza delle condizioni di avvio e dei benefici incentivanti che ne possono derivare. Necessita puntualizzare che è vietata ogni assunzione di personale a qualsiasi titolo ed

in tutta la Provincia per lo svolgimento di attività legate al ciclo integrato dei rifiuti. Bisogna considerare che in ogni caso il personale allo stato impegnato in detti servizi trova tutela giuridica delle posizioni consolidate e che necessariamente dovrà darsi corso a un piano di fabbisogno per ricondurre la spesa del personale entro limiti normativi benché a quello in essere debba progressivamente aggiungersi, in quota part, quanto deriva dai disciolti consorzi di bacini, messi in liquidazione ove complessivamente risulta un numero elevato di dipendenti per i quali è stata applicata la mobilità sul piano generale. Si precisa altresì che per il personale con profilo tecnico-amministrativo è previsto l'inserimento, in presenza dei presupposti, nell'ambito dell'ufficio unico di piano. Necessita puntualizzare che gli organi di governo dell'Ato svolgono la loro attività a costo zero e che il personale dell'ufficio di piano, che deriverà dalla disponibilità del comune capoluogo e/o di altri in presenza delle competenze, non avrà altro compenso o remunerazione oltre il trattamento economico in godimento e che l'orario di impegno di questi ultimi troverà compensazione solamente nelle quote contributive dei rispettivi Enti. Non si andranno a prevedere nell'azione di governo dell'Ato organismi intermedi o di supporto come pure non si darà corso ad alcuna forma consulenziale.
d) Allo stato si è insediato l'ufficio di presidenza e si avvale come riferimento per l'ufficio di piano di una sede presso il comune capoluogo ed in via transitoria di personale dello stesso comune. Per definire la composizione degli organismi necessari al governo dell'ambito è necessario addivenire alla istituzione degli Sto (Sistemi territoriali ottimali) ed alla loro composizione al fine di costituire il comitato direttivo che è organismo obbligatorio per avviare l'azione di governo. Quindi tra i primi adempimenti propri della conferenza ci sono l'approvazione del regolamento di funzionamento della conferenza stessa e la istituzione degli Sto. Nella definizione territoriale degli Sto è necessario tener conto dei criteri stabiliti nella legge regionale e dei livelli di programmazione già approvati sul piano provinciale e regionale. Nelle indicazioni di livello regionale il riferimento principale può essere quello dei sistemi territoriali di sviluppo., Ritengo che sia utile per le Comunità definire gli ambiti in maniera omogenea sulla base degli altri sistemi di servizi associati che allo stato sono resi alla Comunità provinciale. Mi riferisco ai piani di zona sociali e ad altre forme istituzionali che aggregano servizi ed azioni di governo territoriali. In ogni caso il numero degli Sto per il nostro territorio può andare da 4 e non può superare le 7 unità. Gli Sto eserciteranno a valle del sistema del ciclo integrato dei rifiuti una attività sostanzialmente orientata e prevista dal piano d'ambito con possibili varianti che trovano correlazione in aspetti peculiari che attengono al territorio, all'impiantistica esistente, all'ottimizzazione e virtuosità del servizio. Deve trattarsi di sfumature rispetto all'orientamento definito dal piano d'ambito sia per rientrare correntemente nel concetto di gestione integrata sia per stare nel sistema di ottimizzazione complessiva dei costi. In realtà è giusto affermare che sarebbe poca cosa e fatto transitorio immaginare di trarre vantaggio con un micro-sistema senza rimanere ancorati al discorso complessivo che tocca l'intera Provincia. **Ecco perché è un fatto di maturità stare nel ciclo integrato provinciale in un sistema di scala che crea vantaggi a cascata e non immaginare che scelte di modestissima entità possano fare sistema.**

e) Al fine di mantenere fermo l'obiettivo della riduzione progressiva dei costi di gestione si puntualizza che ogni servizio nuovo o diverso che entrerà nel ciclo dei rifiuti dovrà essere svolto complessivamente dal personale allo stato impegnato in detto processo tenendo conto anche di ciò che in tanti comuni oggi si registra a valle del processo. Nello specifico al fine di reggere a questo obiettivo **(riduzione progressiva dei costi)** possono essere salvaguardati i livelli di spazzamento e raccolta nelle forme gestionali esistenti previa misurazione delle stesse sul piano economico. Questo vuol dire in termini concreti che una generalizzazione dei vari segmenti del costo aggregato a livello periferico comporterebbero un aggravio della spesa a valle del sistema, cioè proprio nel punto in cui si registrano della obiettive virtuosità. Il cittadino dovrà essere coinvolto complessivamente in tale processo e deve vederlo proprio cominciando a metabolizzare il concetto che il rifiuto deve essere risorsa e che il suo coinvolgimento costituisce un valore aggiunto a realizzare economia per la Comunità, a muovere un nuovo sistema che può produrre a latere sviluppo, lavoro ed occupazione. Si è consapevoli che la chiusura del ciclo come prima evidenziato comporta la realizzazione di nuovi impianti e quindi un costo ulteriore al processo. Questo aspetto però in presenza di fondi europei di finanziamento degli investimenti fa superare il concetto di costo che al contrario andrebbe ad incidere in quota annua sul costo aggregato del servizio fino ad esaurimento con corrispondenti miglioramenti nella tariffazione all'utente.
f) Il servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti è un servizio pubblico, meglio definirlo di interesse pubblico, e quindi per sua natura deve rientrare sul piano giuridico in quei servizi primari e fondamentali delle Comunità essenzialmente di governo della mano pubblica. Per sua natura tale aspetto dovrebbe portare maggiori vantaggi al cittadino utente ed avere una forte immedesimazione da parte delle Comunità nella governance. Nel tempo, tenendo ben distinto il governo pubblico del processo dal fattore gestionale, si sono definite nell'assetto normativo le forme gestionali possibili quali:
- gestione in house
- gestione mista pubblico-privato
- evidenzia pubblica per l'affidamento del servizio

Ritengo che la forma più adeguata per la gestione del servizio sia quella del soggetto pubblico che abbia, però, un government gestionale caratterizzato fortemente da canoni tipici dell'attività industriale ed ispirata ai principi di efficienza, efficacia ed economicità che siano valutati e verificati. Bisogna assicurare il rispetto del patto di stabilità, il contenimento della spesa, il blocco delle assunzioni, la riduzione progressiva attraverso un piano di fabbisogno della stessa spesa del personale, con piani di investimento fortemente produttivi che trovano riscontro in indicatori puntuali rispetto agli obiettivi che si intendono conseguire. Detta forma di gestione dovrà investire complessivamente su scala provinciale gran parte dell'impianto complessivo del processo calando dalla gestione a monte più tipicamente provinciale fino ai servizi che raggiungono la base, lasciando a quest'ultima fase, per problemi di verificata economicità, le possibili gestioni in essere senza alcuna alterazione in termini di costi per queste ultime e senza ulteriori sovrapposizione che creerebbero obbiettivi guasti nel funzionamento dell'intero

sistema del ciclo integrato dei rifiuti. Ritengo altresì che ogni forma più specifica di organizzazione del servizio e di definizione dell'impiantistica di funzionamento possano essere meglio definite in sede di elaborazione degli aspetti gestionali propri di quest'ultima competenza. **I concetti fondamentali ai quali il governo dell'Ato dovrà ispirarsi dovranno essere sintetizzati nella concezione del rifiuto come materia prima seconda, diminuzione della produzione del rifiuto attraverso la differenziazione, chiusura del ciclo a monte con l'impiantistica e di quello a valle con il riciclo, addivenire al corrispettivo puntuale rispetto al conferimento nella logica del rifiuto zero quale obiettivo finale.**