



**PER LA RIPUBBLICIZZAZIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE  
DEI RIFIUTI URBANI NEL COMUNE DI FERRARA**

**GIUGNO 2023**

## Sinossi

**Ripercorriamo gli obiettivi di fondo che ispira il sistema di economia circolare e una politica dei rifiuti ambientalmente orientata. Li confrontiamo con i risultati raggiunti a livello nazionale e regionale, per sottolineare che alcuni passi significativi sono stati compiuti negli ultimi decenni, ma ne rimangono altri ancora deludenti, a partire dall'insufficiente riduzione dei rifiuti prodotti.** Lo stesso ultimo Piano Regionale dei Rifiuti e delle Bonifiche 2022-2027, da questo punto di vista, risulta decisamente arretrato.

Passiamo poi ad **esaminare i risultati delle 307 gestioni di Comuni/Distretti esistenti in Emilia-Romagna, prendendo come parametro di virtuosità quello dei minori rifiuti avviati a smaltimento**, come rilevati da Atersir.

Risulta evidente come **i migliori risultati siano ottenuti, in generale, dalle gestioni che associano sistemi di tariffazione/tassazione di carattere puntuale alla modalità di raccolta porta a porta**, e ciò anche per quanto riguarda la riduzione dei costi del servizio. **Il ricorso alla gestione pubblica, poi, rafforza questa tendenza.** L'esame, sia pur sintetico, di 2 casi di studio relative alle aziende pubbliche Contarina e Alea, la prima operante nell'area del trevigiano e la seconda in quella forlivese, conferma ulteriormente questo dato.

Infine, ci soffermiamo sulle **possibilità della ripubblicizzazione del servizio rifiuti a Ferrara**, a partire dal tema dei costi da affrontare. E' evidente che questa parte risente del fatto che – ahinoi- non siamo a conoscenza dello studio di fattibilità elaborato dall'Università di Ferrara, se non da quanto succintamente riportato dalla stampa cittadina, e, quindi, ci riserviamo di misurarci con le sue conclusioni appena lo avremo a disposizione. In ogni caso, avanziamo una **serie di considerazioni ed elementi di analisi che danno ragione della possibilità della ripubblicizzazione del servizio a Ferrara dal punto di vista dei costi da sostenere e, soprattutto, della sua utilità per la cittadinanza e gli interessi generali.**

## Gli obiettivi di fondo delle politiche dei rifiuti

E' ormai da lungo tempo che sono chiari e, almeno sulla carta, sanciti i principi di fondo cui attenersi per attuare una buona politica del ciclo dei rifiuti. Parliamo delle **famose 4R ( riduzione, riuso, riciclaggio e recupero), che ispira la normativa europea e la stessa legislazione italiana**, che fissa sin dal Codice ambientale del 2006 la gerarchia della gestione dei rifiuti<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Articolo 179 Codice ambiente 2006

Criteri di prioritari nella gestione dei rifiuti

La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento

Accanto a questi riferimenti, si è andata sempre più affermando l'idea – anche questa, a parole, accettata e sostenuta dall'insieme dei soggetti che si occupano di politica dei rifiuti- che si tratta di **passare ad un sistema di economia circolare**, abbandonando quella di tipo lineare. Insomma, di lasciare da parte lo schema “produzione- consumo-scarto” per assumere, invece, l'ottica che anche lo scarto sia quanto più ridotto possibile e diventi esso stesso risorsa. Come ha scritto la Direzione Generale del Parlamento Europeo, “ l'economia circolare è un modello di produzione e consumo che implica condivisione, prestito, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo dei materiali e prodotti esistenti il più a lungo possibile. In questo modo si estende il ciclo di vita dei prodotti, contribuendo a ridurre i rifiuti al minimo. Una volta che il prodotto ha terminato la sua funzione, i materiali di cui è composto vengono infatti reintrodotti, laddove possibile, nel ciclo economico. Così si possono continuamente riutilizzare all'interno del ciclo produttivo generando ulteriore valore”. L'approccio dell'economia circolare si salda con l'obiettivo della **riduzione dell'impronta ecologica**, cioè del consumo di risorse naturali rispetto alla capacità del pianeta di rigenerarle, che oggi in Italia è pari al 270%. Insomma, è unanimemente riconosciuto che occorre andare in questa direzione, che solo così facendo si potrà invertire una tendenza ambientalmente non sostenibile e mettere in campo un modello produttivo e sociale alternativo a quell'attuale, la cui continuità genera sempre più crisi ecologiche e cambiamenti climatici che compromettono in prospettiva la vita stessa nel pianeta.

## **I principali risultati nazionali e regionali in estrema sintesi**

**Un po' di strada è stata percorsa, ma ben lungi da quanto necessario. Anzi, alcuni dati sono decisamente inquietanti.** Stando strettamente alle politiche dei rifiuti nel nostro Paese, **secondo quanto registrato dal Rapporti sui rifiuti urbani 2022 di ISPRA**, sul fronte della produzione dei rifiuti, considerando che il primo obiettivo nella scala europea è la sua riduzione, i risultati risultano deludenti perché, anche se la tendenza ad una crescita di rifiuti superiore sia alla crescita del PIL che alla crescita della spesa delle famiglie, arrivata fino alla fine dei primi anni 2000 con un picco di 550 kg/abitanti nel 2006, si è invertita, il calo risulta lento e dal 2011 al 2021 si è passati dai 528 (31,3 milioni/tonn) ai 502 kg/abitanti (29,6 milioni/tonn).

## Tabella 1

Positivo appare il dato della percentuale di raccolta differenziata che in 10 anni dal 2011 al 2021 è cresciuta del 26,3% passando dal 37,7%, pari a quasi 11,8 milioni di tonnellate, al 64%, pari a quasi 19 milioni di tonnellate di produzione nazionale. L'indifferenziato passa da 329 Kg/abitanti del 2011 a 181 kg/abitanti.

**Ma la raccolta differenziata non significa riciclaggio, sia perchè contiene al suo interno materiale non conforme che genera scarti, sia perché parte delle raccolte differenziate vengono inviate da alcuni gestori a “recupero energetico” (processo che non fa parte dell’economia circolare<sup>2</sup>) esattamente come, nella nostra regione, la quasi totalità del rifiuto indifferenziato.**

**ISPRA ha calcolato che gli scarti della raccolta differenziata sono passati dal 9% nel 2011 (pari a 1,1 milioni di tonnellate) al 25% del 2021 (pari a 4,7 milioni di tonnellate) che si aggiungono all’indifferenziato, facendo passare il tasso di riciclaggio dal 34,4% al 48,1%, corrispondente ad un dato per cui i rifiuti non riciclati arrivano da 347 kg/abitanti del 2011 a 261 kg/abitante, con una crescita sostanzialmente dimezzata rispetto a quella della RD. Appare ovvio che si pone un serio problema della qualità delle raccolte differenziate.**

## Tabella 2

**La regione Emilia-Romagna nel 2021, tra le 20 regioni, si colloca:**

- **al 5° posto per raccolta differenziata, con una percentuale del 72,2%;**
- **all’ultimo posto per il contenimento della produzione con 641 kg/anno/abitante;**
- **al 12° posto per minor rifiuto indifferenziato pro capite da smaltire con 178 kg/abitante rispetto ad una media nazionale di 188 kg/abit.**

Rispetto al 2011, nel 2021, nella nostra regione

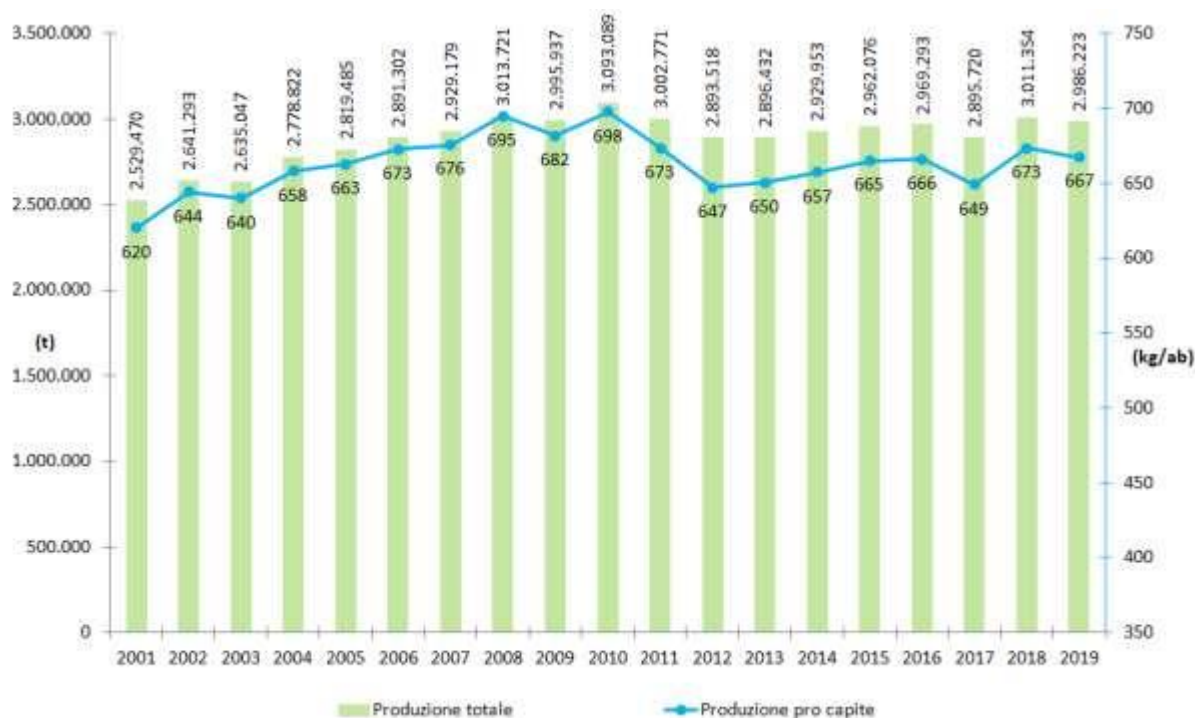
- **cresce la percentuale di raccolta differenziata, che era all’epoca del 50,1% (+22,1%),**

---

<sup>2</sup> L’Europa ormai da tempo ha abbandonato il parametro di raccolta differenziata quale criterio di giudizio nella gestione dei rifiuti.

- la produzione di rifiuti procapite, dopo una crescita di oltre il 10% nel decennio precedente e il picco di 698 kg/abit del 2010, inverte lievemente la rotta e rispetto ai 673 kg/anno/abitante del 2011 cala di poco nel 2021 a 641 (-32 kg/abitanti pari a -4,8%),
- cala considerevolmente il rifiuto indifferenziato attestandosi a 178 kg/abitanti rispetto ai 317 del 2011.

**Tabella 3 Produzione rifiuti Emilia-Romagna**



Fonte: Piano Regionale di gestione dei rifiuti e per la bonifica delle aree inquinate Emilia-Romagna 2022-2027 Quadro conoscitivo

Quello che, però, più fa riflettere in modo che non può che inquietare, è che gli **obiettivi previsti dalla programmazione regionale, e segnatamente dal Piano regionale rifiuti 2014-2020, non solo non sono stati raggiunti, ma fanno registrare una distanza notevole rispetto a quanto si è invece realizzato**, che sembra seguire un sorta di tendenza inerziale.

In proposito, è molto significativo quanto riportato nel Piano Regionale Rifiuti e Bonifiche della Regione Emilia-Romagna 2022-27 rispetto ai risultati conseguiti per quanto riguarda i rifiuti urbani.

**Tabella 4**

Risultati conseguiti per ciascun indicatore del PRGR 2014-2020

INDICATORE	OBIETTIVI E PREVISIONI L.R. 16/2015 e PRGR AL 2020	RISULTATO CONSEGUITO ALL'ANNUALITÀ INDICATA
Produzione pro capite di rifiuti urbani	504 kg/ab a ÷ 539 kg/ab a	nel 2019 → 667 kg/ab
Raccolta differenziata	73%	nel 2019 → 71%
Tasso di riciclaggio complessivo	70%	nel 2019 → 63%
Produzione pro capite di rifiuti urbani indifferenziati	150 kg/abitante*	nel 2019 → 194 kg/ab
Conferimento RU in discarica differenziata		nel 2019 → 1,66%
Autosufficienza smaltimento RU	SI	SI
Numero Comuni a tariffa puntuale	Tutti i Comuni entro 31 dicembre 2020	nel 2019 → 82 Comuni (31% della popolazione)

\*di rifiuti non inviati a riciclaggio

Fonte: Piano Regionale Rifiuti Bonifiche 2022-2027 Regione Emilia-Romagna

Ora, quel che lascia interdetti è non solo che **non si svolge, non dico un'autocritica, ma perlomeno una riflessione sui motivi della forte distanza tra risultati e obiettivi ( in termini di produzione dei rifiuti parliamo di una forbice che va circa dal 23 al 32% in più!)**. Probabilmente la risposta – ma appunto qui sta una delle forti ragioni di inquietudine- è che **il nuovo Piano Regionale Rifiuti e Bonifiche sembra accantonare l'idea di un intervento forte sulle politiche dei**

**rifiuti, e in particolare relativamente alla loro riduzione, visto che assegna come obiettivo di piano al 2027 una produzione procapite annui di rifiuti urbani per abitante pari a 703 kg., ben di più di quanto realizzato nel 2019 e nel 2021 e rispetto agli obiettivi di piano precedenti. Non solo: si rinuncia sostanzialmente a ridurre i rifiuti non riciclati, ponendo come obiettivo di riciclaggio al 2027 il 66% vale a dire 239 kg/abit, praticamente lo stesso quantitativo registrato da ATERSIR nel 2020. I dati si commentano da soli: nel piano non vi è alcuna politica di riduzione quantitativa dei rifiuti e tanto meno alcuna politica di miglioramento qualitativo per ridurre gli scarti della RD.**

### **I risultati della gestione dei rifiuti urbani nei Comuni dell'Emilia-Romagna**

Diventa fondamentale partire da quanto è stato realizzato nella nostra regione per quanto riguarda la gestione dei rifiuti urbani nelle varie gestioni in cui essa si articola. Partiamo **prendendo come riferimento le 307 gestioni esistenti nei comuni e distretti della regione, sulla base della suddivisione presentata da Atersir, l'Agenzia regionale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e dei rifiuti che sovrintende alle decisioni più significative per le suddette gestioni, e assumendo come indicatore di virtuosità quello dei minori rifiuti avviati a smaltimento, sempre elaborato da Atersir. Per quanto riguarda, invece, le modalità di ricorso alla tariffa/tassa puntuale o meno e al sistema di raccolta, ci siamo avvalsi di uno studio prodotto nel 2022, su dati del 2020, dalla Rete regionale Rifiuti Zero.** Il dato dei rifiuti avviati a smaltimento non è così preciso come quello dei rifiuti non riciclati, che tiene conto di parametri più complessi, ma comunque più significativo del semplice riferimento alla percentuale di raccolta differenziata, che non tiene conto né degli interventi per la riduzione dei rifiuti, né della sua qualità, visto che essa può presentare un contenuto molto variabile di materiali estranei che originano quantità molto diverse e rilevanti di scarti da smaltire.

**L'indicatore dei rifiuti avviati a smaltimento, la cui ultima rilevazione risale, sempre da parte di Atersir, al 2020, è comunque un indicatore utile per misurare la situazione delle gestioni che minimizzano i rifiuti che devono essere smaltiti in discarica o ricorrendo all'incenerimento e, quindi, si presta bene ad indicare le gestioni che producono i risultati migliori per quanto riguarda le politiche dei rifiuti.** Il riferimento all'anno 2020 presenta dati sufficientemente attendibili, visto che il preconsuntivo 2021 non si discosta di molto da questi e la situazione relativa alla gestione dei rifiuti urbani non è cambiata in termini rilevanti in quest'ultimo periodo di tempo. Del resto, lo stesso Piano rifiuti della regione 2022-2027 è stato elaborato sulla base dei dati esistenti al 2019.

**Ebbene, il primo dato che salta agli occhi è che, nella nostra regione nel 2020, 57 sono i Comuni/Distretti che stanno sotto la soglia dei 100 kg/anno/ abitante equivalente avviati a smaltimento.** Per abitanti equivalenti si intende, secondo una metodologia elaborata sempre da Atersir, un valore che tiene conto in modo parametrato dei cittadini residenti, delle utenze domestiche dei non residenti, degli studenti universitari fuori sede, dei flussi turistici e del peso delle attività produttive



mentre abbiamo assunto la soglia dei 100 kg/anno/ abitanti equivalenti che, da un certo punto di vista, ha un elemento di “arbitrarietà”, ma, nello stesso tempo, si presta bene a misurare le variabili che ci interessa esaminare.

**Tabella 5**

Gestore	Comune	Abitanti/ Modaltà equivale nti 2020	Modalità tassa/tariffa	Modalità raccolta	Kg/anno/ab. equiv. a smaltimento 2020
Aimag	Unione Comuni Modenesi Area Nord (MO)	115.110	Puntuale	PaP	52
Aimag	Unione Terre d'Argine (MO)	155049	Puntuale	PaP	57
Iren	Podenzano (PC)	16850	Puntuale	PaP	58
Iren	Fontevivo (PR)	12296	Puntuale	PaP	60
Iren	Polesine Zibello (PR)	5763	Puntuale	PaP	62
Sabar	Novellara (RE)	21959	Non puntuale	Misto	62
Sabar	Gualtieri (RE)	11504	Non puntuale	Misto	62
Geovest	Anzola dell'Emilia (BO)	23339	Puntuale	PaP	62
Sabar	Brescello (RE)	12389	Non puntuale	Misto	63
Sabar	Poviglio (RE)	12047	Non puntuale	Misto	63
S.Donnino	Fidenza (PR)	46743	Non puntuale	PaP	64
Iren	S.Secondo Parmense (PR)	9891	Puntuale	PaP	65
Iren	Cortemaggiore (PC)	7355	Puntuale	PaP	66
Sabar	Guastalla (RE)	26010	Non puntuale	Misto	67
Sabar	Boretto /RE)	8979	Non puntuale	Misto	67



Clara	Terre del Reno (FE)	13271	Puntuale	Pap	68
Clara	Poggiorenatico (FE)	12527	Non Puntuale	PaP	69
Iren	Medesano (PR)	16262	Puntuale	PaP	70
Iren	Montechiarugolo(P R)	16638	Puntuale	PaP	72
Alea	Distretto Forlì	300004	Puntuale	PaP	73
Iren	Sorbolo Mezzani (PR)	17838	Puntuale	PaP	73
Iren	Colorno (PR)	14359	Puntuale	PaP	73
Hera	Mordano (BO)	7851	Puntuale	Stradale	73
Iren	Carpaneto Piacentino (PC)	11873	Puntuale	PaP	73
Iren	Fontanellato (PR)	12896	Puntuale	PaP	74
Iren	Sala Baganza (PR)	10476	Puntuale	PaP	74
Iren	S.Giorgio Piacentino (PC)	8160	Puntuale	PaP	75
Hera	Cattolica (RN)	49289	Puntuale	PaP	75
Hera	Spilamberto (MO)	20901	Puntuale	PaP	76
Hera	Vignola (MO)	41954	Puntuale	PaP	77
Iren	Felino (PR)	13426	Puntuale	PaP	77
Hera	Bomporto (MO)	17106	Puntuale	Stradale	77
Sabar	Reggiolo (RE)	18104	Non puntuale	Misto	77
Iren	S.Pietro in Cerro (PC)	1143	Puntuale	PaP	78
Iren	Busseto (PR)	10504	Puntuale	PaP	78
Geovest	Calderara di Reno (BO)	27410	Non puntuale	PaP	78
Sabar	Luzzara	16793	Non puntuale	Misto	78
Iren	Torrile (PR)	15919	Non puntuale	PaP	80
Iren	Sessa Tricasali (PR)	11651	Puntuale	PaP	82
Geovest	Ravarino	8849	Puntuale	PaP	83
Iren	Roccabianca (PR)	3837	Puntuale	PaP	83
Iren	Parma	325583	Puntuale	PaP	83
Geovest	Argelato (BO)	17251	Non puntuale	PaP	86
Geovest	S,Giovanni in Persiceto (BO)	43227	Puntuale	PaP	87
Clara	Vigarano Mainarda (FE)	9889	Non puntuale	PaP	88
Hera	Misano Adriatico (Rn)	33514	Puntuale	Misto	88

Geovest	Castelmaggiore (BO)	31158	Non puntuale	PaP	89
Hera	Dozza (BO)	11605	Puntuale	Stradale	89
Hera	Bastiglia (MO)	5992	Puntuale	Stradale	90
Geovest	Sala Bolognese (BO)	15653	Non puntuale	PaP	90
Hera	S.Giovanni in Marignano (RN)	18200	Puntuale	Stradale	92
Geovest	Finale Emilia (MO)	24390	Non puntuale	PaP	93
Hera	Morciano di Romagna (RN)	10832	Puntuale	PaP	94
Clara	Bondeno (FE)	20584	Non puntuale	PaP	95
Hera	Budrio (BO)	28574	Puntuale	PaP	98
Geovest	S. Agata Bolognese (BO)	12899	Non puntuale	PaP	98
Iren	Noceto (PR)	20723	Non puntuale	PaP	98

Fonte: nostra elaborazione su dati Atersir

Ora, una semplice analisi del dato del 2020 ci porta a risultati molto significativi: **dei 57 Comuni/Distretti che stanno sotto i 100 kg/anno/ abitanti equivalenti, 37 ricorrono alla tariffazione o alla tassazione svolta in modo puntuale e 20 a quella non puntuale.**

**Se guardiamo poi alla modalità di raccolta, secondo la rilevazione effettuata dalla Rete rifiuti Zero Emilia-Romagna riferita sempre al 2020, 43 sono quelli che adottano la modalità di raccolta “spinta” porta a porta, 9 quella mista tra raccolta porta a porta e raccolta stradale, 5 quelli a raccolta stradale.**

**Se incrociamo questi dati, arriviamo ad un risultato inequivocabile, e cioè che 31 sono le gestioni che si svolgono sulla base della matrice porta a porta/ tariffa puntuale, 12 su quella porta a porta/ tariffazione non puntuale, 8 su quella mista/ tariffazione non puntuale, 5 su quella stradale/ tariffazione puntuale e 1 su quella mista/ tariffazione puntuale.**

Non ci vuole molto a concludere che **il sistema che accoppia la tariffazione puntuale con la modalità della raccolta porta a porta è quello che produce i risultati migliori ai fini dell’abbattimento dei rifiuti residui, quelli da avviare a smaltimento.**

**La conferma di ciò, a rovescio, ci viene, guardando la situazione dei 250 Comuni/distretti che stanno sopra la soglia dei 100 kg/anno/abitanti equivalenti.** Qui registriamo che sono ben 234 le gestioni che ricorrono alla tariffazione non puntuale e solo 16 a quella puntuale; 140 si avvalgono della raccolta stradale, 80 di quella porta a porta e 30 con un sistema misto. Poi, 139 sono quelle che assommano

la raccolta stradale con la tariffazione non puntuale – occupando peraltro la parte bassa di questa classifica- 11 quelle porta a porta con tariffazione puntuale, 69 quelle porta a porta/tariffazione non puntuale, 26 quelle con modalità di raccolta mista e tariffazione non puntuale, 4 quelle raccolta mista e tariffazione puntuale e 1 a raccolta stradale con tariffazione puntuale ( vedi allegato 1). Un certo rilievo, anche come elemento di confronto, assume il dato riferito ai capoluoghi di provincia.

**Tabella 6**

Capoluogo provincia	Gestione	Modalità tassa/tariffa	Modalità raccolta	Kg./anno/abitanti equivalenti a smaltimento 2020
Forlì ( Distretto)	Alea	Puntuale	PaP	73
Parma	Iren	Puntuale	PaP	83
Ferrara	Hera	Puntuale	Misto	111
Rimini	Hera	Non puntuale	Misto	126
Reggio Emilia	Iren	Puntuale	PaP	145
Piacenza	Iren	Non puntuale	PaP	150
Bologna	Hera	Non puntuale	Misto	169
Ravenna	Hera	Non puntuale	Misto	178
Modena	Hera	Non puntuale	Misto	198

Fonte: nostra elaborazione su dati Atersir

**Anche qui possiamo trovare conferma dei punti di analisi individuati nella generalità delle gestioni**, e cioè che i risultati migliori, in termini di minor ricorso allo smaltimento, si realizzano, nella gran parte dei casi, dove si applica congiuntamente il sistema di tariffazione puntuale e la raccolta porta a porta, che la tariffazione puntuale è decisamente più utile rispetto a dove essa non è praticata e che i risultati meno buoni si registrano nell'accoppiata tassa non puntuale e raccolta mista, in particolare dove è preponderante la raccolta stradale.

Questi punti di analisi ci dicono anche che è più che fattibile il percorso verso “rifiuti zero” promosso dalla **Rete Emergenza Climatica e Ambientale Emilia-Romagna (di cui fa parte la Rete Rifiuti Zero ER)**, attraverso una proposta di legge di iniziativa popolare che ha raccolto oltre 7.000 firme di elettori della regione, che propone come obiettivo al 2027 di scendere sotto i **100 kg/anno/ abitanti residenti di rifiuti non riciclati pari a 58 kg/abitante equivalente. Un obiettivo del tutto raggiungibile se si procede non solo con la raccolta porta a porta con tariffa puntuale ma se si attuano politiche di riduzione della produzione di rifiuti, con progetti comunali, se si amplia la tariffazione puntuale e si interviene sulla raccolta differenziata, in particolare attraverso una politica di miglioramento della qualità.**

## Le forme di gestione nei Comuni/Distretti della regione

Non meno illuminante risulta essere la situazione per quanto riguarda le forme di gestione nella Regione. Vale la pena, intanto, partire dalla situazione esistente ad oggi: le aziende che gestiscono il servizio dei rifiuti urbani risultano essere 10, 6 a totale capitale pubblico e 4 miste pubblico-private ( Alea, Clara, Montefeltro Servizi, Sabar, S.Donnino e Soelia, società a totale capitale pubblico, mentre Aimag, Geovest, Hera e Iren sono società miste pubblico-private, con le ultime 2 anche quotate in Borsa). Peraltro, esse sono molto diverse per dimensioni e caratteristiche, ma non c'è dubbio che il ruolo più rilevante sia giocato da Hera e Iren, 2 grandi multiutilities che sono anche quotate in Borsa e che è inevitabile che risentano della torsione economicista che comporta.

**Prendendo come riferimento i Comuni ( e Distretti) che presentano il risultato “virtuoso” di stare sotto i 100 kg./anno/abitanti equivalenti, è facile notare che 14 sono interessate da una gestione pubblica e le rimanenti 43 ad una mista pubblico/privata, pari rispettivamente al 24,6% e al 75,4%.** Nel momento in cui esaminiamo i 250 bacini che stanno sopra i 100 kg./anno/abitante, si evidenzia un ruolo preponderante delle gestioni miste pubblico-private, visto che le gestioni pubbliche sono 23, pari al 9,2% sul totale, e quelle miste pubblico-private 227, pari al 90,8%! Già questo risultato lascia intendere che le gestioni miste pubblico-private realizzano prestazioni peggiori rispetto a quelle pubbliche, ma diventa fondamentale, al di là della dimensione numerica delle varie gestioni, indagare la **ripartizione tra gestioni pubbliche e miste pubblico-private dal punto di vista della popolazione servita, stante la diversità delle caratteristiche delle gestioni.** Solo per esemplificare, per tornare sul ruolo di Hera e Iren, ragionando sempre in termini di abitanti equivalenti, Hera copre una popolazione di 4.306.551 e Iren di 1.925.963, il che significa che su una popolazione complessiva di 7.609.496 in regione, da sole esse rappresentano l'81,9% della popolazione servita, e, in specifico, Hera il 56.6% e Iren il 25,3%.

**Tabella 7**

Azienda	Forma di gestione	Popolazione e servita bacini <100 kg/anno/ab. equiv.	Popolazione e servita bacini >100 kg/anno/ab. Equiv.	Totale popolazione servita	% popolazione servita <100 kg/anno/ab. equiv	% popolazione servita >100 kg/anno/ab. equiv
Alea	SpA pubblica	300.004	-----	300.004	100%	-----
Clara	Spa pubblica	56.271	250.706	306977	18,3%	81,7%
Montefeltro Servizi	Srl pubblica	-----	27.282	27.282	-----	100%
Sabar	SpA pubblica	127.785	-----	127.785	100%	-----

S.Donnino	Srl	46.743	-----	46.743	100%	-----
Multiservizi	pubblica					
Soelia	SpA	-----	29.004	29.004	-----	100%
	pubblica					
Aimag	SpA mista	270.159	16.625	286.784	94,2%	5,8%
Geovest	SpA mista	204.176	41.267	245.443	83,2%	16,8%
Hera	SpA mista	245.818	4.060.693	4.306.511	5,7%	94,3%
Iren	SpA mista	563.443	1.362.520	1.925.963	29,3%	70,7%
Totale		1.814.399	5.788.097	7.602.496		
Totale	6	530.803	306.992	837.795	63,4%	36,6%
aziende						
pubbliche						
Totale	4	1.283.596	5.481.105	6.764.701	19%	81%
aziende						
miste						
pubblico-						
private						

**Ragionando anche sulla popolazione servita, il risultato finale non cambia, anzi. Particolarmente significativo è il dato che la popolazione servita da aziende pubbliche è solo l'11% dell'universo complessivo, 837.795 abitanti equivalenti su un totale di 7.602.496, ma, nei Comuni/Distretti che presentano il dato di maggior virtuosismo ( sotto i 100 kg/anno/ abitanti equivalenti avviati a smaltimento) esse coprono il 29,3% della popolazione di riferimento, 530.803 abitanti equivalenti su 1.814.399), mentre, sopra i 100 kg/anno/abitanti equivalenti, la percentuale si ferma al 5,3%. Situazione ovviamente rovesciata la troviamo per quanto riguarda le aziende miste pubblico/private: sotto il parametro di virtuosità, esse rappresentano il 70,7% della popolazione, mentre sopra quel parametro esse assommano al 94,7% della popolazione. Come è indicativo il fatto che le aziende pubbliche si distribuiscono, sempre in termini di popolazione, per stare per il 63,4% sotto i 100 kg/anno/abitante equivalente e per il 36,6% sopra i 100; per le aziende miste pubblico/private le percentuali sono rispettivamente del 19 e 81%.**

**Insomma, non ci vuole molto a vedere come esista una correlazione significativa tra gestione pubblica e risultati virtuosi e il viceversa per le aziende miste. Poi, ovviamente, l'analisi andrebbe di gran lunga raffinata, incrociando questo dato con quello del sistema di raccolta e di quello relativo al tipo di tassazione/tariffazione, visto l'importanza, che abbiamo esaminato prima, di queste variabili. Solo per esemplificare, il risultato decisamente migliore di IREN**

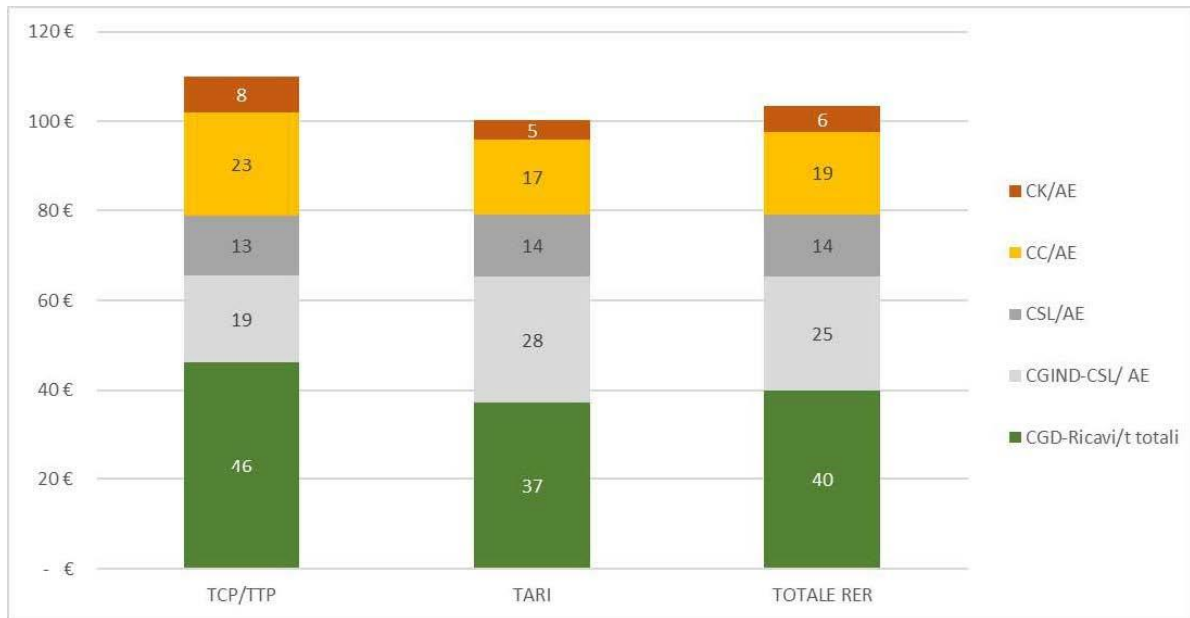
rispetto ad Hera sta senz'altro nel maggior ricorso della prima rispetto alla seconda del sistema di raccolta Porta a Porta e nella diffusione della tassa/tariffa puntuale. O, al contrario, sempre questi elementi incidono fortemente nella differenza tra i risultati positivi di Alea e quelli mediocri di Clara. Ciò per dire che **la forma di gestione non è, preso a se stante, un dato di discriminazione dirimente rispetto ai risultati raggiunti, ma certamente spinge in una direzione fortemente positiva.**

## **I costi di gestione del servizio**

**Non è semplice avere un quadro compiuto e preciso su questo tema. I dati a nostra disposizione non sono sufficientemente dettagliati, ma comunque indicano una linea di tendenza.** Possiamo però partire da quanto emerge dal **Rapporto sui rifiuti urbani 2022 redatto da ISPRA**, secondo il quale “ il costo medio nazionale annuo pro capite di gestione dei rifiuti urbani è pari a 194,5 euro/abitante (nel 2020 era 185,6) in aumento di 8,9 euro ad abitante. I costi più elevati si rilevano al Centro con 230,7 euro/abitante, segue il Sud con 202,3 euro/abitante, mentre al Nord il costo è pari a 174,6 euro/abitante. Tra le città che presentano il maggior costo si segnalano Venezia con 389,8 euro ad abitante, Cagliari con 307 euro ad abitante e Firenze con 299,4 euro ad abitante. I costi minori si rilevano per Catanzaro, 160,3 euro ad abitante, Campobasso, 165,2 euro ad abitante e Trento con 177,3 euro ad abitante. In relazione ai comuni che hanno adottato, nel 2021, il sistema di tariffazione puntuale si è riscontrato un costo pro capite pari a 180,5 euro/abitante per anno. Per Trento, Cagliari e Potenza, unici capoluoghi di regione che hanno adottato il sistema di tariffazione puntuale, si è rilevato un costo pro capite rispettivamente di 177,3, 307 e di 231,4 euro/abitante”.

**Per quanto riguarda la situazione regionale, i riferimenti da cui partiamo per svolgere alcune considerazioni di fondo in proposito vengono dall'elaborazione della Regione per la predisposizione del PRRB Emilia-Romagna 2022-27 e sono relativi all'anno 2019.** Un ragionamento preliminare riguarda l'indicatore più utile da assumere, visto che il PRRB analizza sia l'indicatore €/t ( costi e ricavi del servizio suddiviso per tonnellata di rifiuto gestito) che quello €/AE ( costi e ricavi del servizio suddiviso per Abitante Equivalente). Ci permettiamo di far notare che il primo indicatore, quello di €/t, può presentare elementi fuorvianti, e in particolare di penalizzare le situazioni che producono meno rifiuti, nel momento in cui è evidente che una diminuzione dei rifiuti prodotti non si riversa in modo proporzionale sulla riduzione dei costi di gestione, che, solo per esemplificare, hanno una componente non marginale di costi fissi indipendenti dalla quantità di rifiuti prodotti. **Per questa ragione di fondo, e anche per un dato di coerenza con gli indicatori assunti nella nostra analisi, prendiamo come riferimento, anche per quanto riguarda i costi di gestione, il dato che mette in relazione il costo del servizio con gli abitanti equivalenti interessati dal servizio stesso.** A questo proposito, risulta decisamente utile ciò che emerge dal PRRB.

**Tabella 8**



Fonte: PRBB Emilia-Romagna 2022-2027 Relazione generale

**Tabella 9**





Fonte: PRRB Emilia-Romagna 2022-2027 Relazione generale

Se, come si evidenzia nella tabelle sopra riportate, **il costo delle gestioni che si avvalgono della tassa/tariffa puntuale sono di poco superiori a quelle che ricorrono alla TARI (109 €/ ab.equiv. rispetto a 101 €/ab.equiv.), tale risultato si rovescia, come testimoniato dalla tab. 9, nel momento in cui si incrocia con quello della modalità di raccolta, dove risulta chiaro che l'accoppiamento tra tariffa/tassa puntuale e raccolta Porta a Porta è di gran lunga il sistema più efficiente, anche dal punto di vista della riduzione dei costi. Nè può valere il ragionamento presentato nel PRRB a commento di quest'ultima tabella, per cui si ipotizza che potrebbe esserci una sovrastima degli abitanti equivalenti nei Comuni a tariffazione puntuale con sistemi di raccolta Porta a Porta.**

Ora, a parte il fatto che tale supposizione non sia sostanzialmente suffragata da nessun elemento ( se si eccettua il dato per cui l'indicatore €/t nelle medesime situazioni sarebbe più alto rispetto a quello registrato con TARI e Porta a Porta – ma abbiamo già notato che tale indicatore non sia sufficientemente affidabile-), tant'è che lo stesso PRRB afferma che ci si dovrebbe in proposito dotarsi di uno studio ad hoc, non si comprende perché, a differenza di altri elementi di analisi, in questo caso non si possa assumere semplicemente ciò che emerge, e cioè che i costi di gestione nella combinazione tariffazione/tassa puntuale e PaP siano inferiori rispetto alle altre combinazioni di modalità di tassazione e di raccolta.

Insomma, ci pare di poter dire che, **in termini generali, lì dove si applica congiuntamente tariffazione/tassa puntuale e raccolta PaP, i risultati, anche dal punto di vista dei costi di gestione, sono migliore rispetto alle altre soluzioni adottate.**

## La situazione tariffaria

Potrebbe apparire strano a prima vista, ma **esistono veramente pochi dati per quanto riguarda la situazione tariffaria che grava sui cittadini**. Per esempio, né il rapporto ISPRA sui rifiuti urbani 2002, né il Piano regionale dei rifiuti e bonifiche della Regione Emilia-Romagna intervengono, in termini di analisi, su questo punto. **Tale mancanza è decisamente grave, nel momento in cui si chiedono comportamenti “virtuosi” ai cittadini per contribuire ad un’efficace politica dei rifiuti**. Estendendo il ragionamento, poi, è da evidenziare come il sistema ORSO, il sistema sovraregionale relativo alla raccolta dati del ciclo dei rifiuti, ha un accesso selezionato e non lo consente per i singoli cittadini o Associazioni. Quindi, per provare a svolgere una ricognizione relativa alla situazione tariffaria, occorre **rivolgersi ad altre fonti, in particolare a Cittadinanzattiva, che compie con una certa regolarità indagini in proposito, che, però, per costruire correlazioni significative con le variabili che intervengono sull’insieme delle politiche dei rifiuti e di quelle tariffarie, avrebbero bisogno di elaborazioni di una certa complessità**, che non abbiamo le condizioni per effettuare in questo elaborato essenziale.

In ogni caso, al di là del fatto che non è possibile trarre conclusioni importanti tra il livello tariffario e le scelte di organizzazione e gestione del servizio, riteniamo utile riportare i risultati dell’indagine svolta da Cittadinanzattiva relativa ai Comuni capoluoghi di provincia alla fine del 2021 e riferita ai dati del 2021, che prende come riferimento una famiglia tipo composta da 3 persone ed una casa di proprietà di 100 mq.

**Tabella 10**

<b>CAPOLUOGO</b>	<b>TARI 2021</b>
Bologna	286 €
Cesena	244 €
Modena	293 €
Parma	260 €
Piacenza	274 €
Ravenna	247 €
Reggio Emilia	306 €
Rimini	286 €
<b>MEDIA</b>	<b>274 €</b>

Non sono riportati i dati di Ferrara e Forlì, in quanto essi applicano la tariffa puntuale. L’unico riferimento che abbiamo per il Comune di Ferrara risale puramente ad una dichiarazione pubblica dell’Assessore comunale all’ambiente, che ha parlato di un costo per una famiglia media pari a circa 300 € su base annua.

## **Due casi virtuosi: Contarina e Alea**

**Contarina SpA è una società in house providing a completa partecipazione pubblica**, diretta e coordinata dal Consiglio di Bacino Priula, che ne detiene la proprietà con il 100% delle quote. Si occupa della gestione dei rifiuti nei 49 Comuni aderenti al Consiglio di Bacino Priula nella provincia di Treviso in Veneto: un territorio che ha una superficie totale di circa 1.300 kmq e circa 557.000 abitanti. **I risultati che essa ha raggiunto nel 2021 sono davvero notevoli: la produzione rifiuti si attesta a soli 379 kg/anno/abitante, 89% è la percentuale di RD; 42 sono i Kg/anno/abitante di rifiuto indifferenziato e il riciclaggio arriva all'80,5% con solo il 9,5% di scarti, che con il rifiuto indifferenziato produce 74 kg/abit di non riciclato:** tutti indicatori che la collocano tra le situazioni più “virtuose”, se non la più “virtuosa” nel panorama nazionale. Tali risultati sono il **prodotto di 3 fattori, che si incrociano e rafforzano tra loro: la scelta di un sistema di raccolta porta a porta spinto, la tariffazione puntuale e la decisione presa dalla Provincia di Treviso (nel 2005) riguardo l'esclusione dal sistema di gestione dei rifiuti di impianti di smaltimento a caldo. A cui si aggiunge la gestione pubblica**, saldamente nelle mani dei 49 Comuni proprietari, che, oltre a garantire la finalità di lavorare su obiettivi di interesse generale, contribuisce a fare di questa esperienza una sorta di modello, che sarebbe peraltro replicabile in altri contesti territoriali.

**ALEA Spa è una società totalmente pubblica di 13 comuni del forlivese che comprende il comune di Forlì. Il 1 gennaio 2018 subentra al gestore precedente HERA. Tra il settembre 2018 e il maggio 2019 compie la trasformazione del sistema di raccolta da prevalentemente stradale a porta a porta spinto con tariffa puntuale e in meno di 1 anno di trasformazione del servizio raggiunge e supera tutti gli obiettivi del piano regionale 2014-2020.** In particolare la produzione passa da 695 kg/abit del 2017 a 434 kg/abitanti del 2020 con un calo del 38% ben al di sotto dell'obiettivo di piano di riduzione sotto i 505 kg/abitanti, la raccolta differenziata passa dal 60,3% all'82,7%, ma soprattutto i rifiuti indifferenziati calano da 276 kg a 75 kg/abitanti e quelli non riciclati passano da 380 a 122 kg/abitanti con un calo del 68%. L'ultimo dato sarebbe ancora più favorevole se Alea disponesse di propri impianti di riciclaggio invece di doversi servire da altri soggetti ed in particolare di alcuni impianti HERA che privilegiano il recupero energetico al riciclaggio.

## La possibilità della ripubblicizzazione

**Abbiamo già spiegato in numerose sedi le motivazioni che ci portano a sostenere la scelta della ripubblicizzazione del servizio, per cui le richiamiamo in termini molto succinti. Esse derivano, innanzitutto, dalla convinzione che tale forma di gestione è quella che risponde meglio alla finalità di perseguire gli interessi generali, con particolare riferimento alle politiche ambientali cui abbiamo fatto riferimento all'inizio di questo documento ( vedi gli obiettivi delle 4R). Una gestione privatistica, invece, distorce questi obiettivi lungo una traiettoria che è orientata dalla logica della realizzazione di profitti e dividendi nell'erogazione del servizio, oltre al fatto in sé di garantire profitti, pagati dai cittadini, ai soggetti gestori di natura privatistica su un bene comune importante, com'è quello del ciclo dei rifiuti. Peraltro parliamo anche di risorse significative anche in termini assoluti, visto che la remunerazione del capitale ( cioè i profitti garantiti) vale circa 700.000 €, sia per il 2022 che per il 2023, per la gestione di Hera, nel Comune di Ferrara.**

Non interveniamo ora sul tema del passaggio dal sistema di raccolta attuale a quello porta a porta, anche se, in termini generali, possiamo fare riferimento a quanto riportato nella tabella 9 sullo stato della situazione a livello regionale dove si evidenzia che, in termini di costo, l'accoppiata tra sistema di tassa/tariffazione puntuale e raccolta porta a porta risulta essere quello più vantaggioso. In ogni caso, su questo punto, ci riserviamo di avanzare le nostre riflessioni una volta che saremo a conoscenza con precisione delle conclusioni a cui è approdato lo studio Unife. Invece lo facciamo in tema di possibilità della ripubblicizzazione del servizio visto che, sulla base di quanto riportato dalla stampa, il piano di fattibilità indica come fabbisogno finanziario complessivo per attivare una gestione in house un importo variabile tra i 13,5 e i 15,8 milioni di €. Si è valutato correttamente un rapporto tra mezzi propri dell'Amministrazione Comunale e ricorso all'indebitamento pari rispettivamente al 33,33% e 66,67% sulla base degli standards di settore e di sostenibilità finanziaria, che porta la quota in carico all'Amministrazione comunale ad un **importo variabile tra i 4,4 e 5,2 milioni di €.** Tale è il costo dell'investimento per la costituzione e l'avvio di una nuova azienda in house per la gestione del servizio dei rifiuti urbani relativo al Comune di Ferrara. Ebbene, tali risorse sono assolutamente in grado di essere reperite all'interno delle disponibilità economiche - finanziarie esistenti nel bilancio consolidato del Comune di Ferrara, in specifico nel "Gruppo Amministrazione pubblica", che comprende gli enti e gli organismi strumentali, le società controllate e partecipate da un'amministrazione pubblica come definito dall'art. 11-bis del decreto n. 118/2011 ( allegato 2 bilancio consolidato 2021).

In particolare, si possono **individuare almeno 2 strade per compiere tale operazione.**

**La prima è quella di seguire l'esperienza che ha portato alla creazione di Alea Ambiente S.p.a nel giugno 2017. Essa si è costituita tramite l'intervento di Livia Tellius Romagna Holding S.p.a. in qualità di socio unico e con la dotazione di un capitale sociale di 2.000.000 di €, portato progressivamente ad oggi a 6.000.000 di €, sempre da parte di Livia Tellius. Livia Tellius Romagna Holding Spa, che è l' holding delle partecipazioni dei Comuni appartenenti all'Unione dei Comuni della Romagna forlivese. Essa è sostanzialmente equiparabile al ruolo e alla funzione svolta da Ferrara Tua Spa, dopo che essa ha incorporato con un'operazione di fusione inversa Holding Ferrara Servizi srl, con effetti giuridici a partire dal 1° gennaio 2023, ma effetti contabili dal 1° gennaio 2022. Intanto, può essere utile far riferimento al nuovo Statuto di Ferrara Tua Spa che, proprio in occasione della trasformazione su indicata, ha modificato il proprio Statuto e oggetto sociale, inserendo esplicitamente al punto 4.4 che “ la Società ha per oggetto l'esercizio, in via diretta o indiretta, delle attività nel campo dei servizi pubblici a rete, comprese quelle di installazione, manutenzione, allacciamento e collaudo di impianti di telecomunicazioni, illuminazione pubblica e votiva, nonché l'assunzione di servizi pubblici riferiti alla raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti e dell'igiene urbana ed ambientale in genere e la gestione di servizi idrici integrati, nonché le attività a questi servizi pubblici complementari, presupposte o conseguenti”.**

**Venendo ora al bilancio consuntivo di Ferrara Tua del 2022, il primo dopo la fusione per incorporazione di Holding Ferrara Servizi srl, (allegato 2 bis, in specifico pag. 28-29 ), si può facilmente notare come essa vanta un significativo patrimonio netto di 105.776.904 €, di cui 85.117.400 € di capitale sociale, 13.283.824 € come riserve di varia natura, di cui almeno 5.893.284 disponibili. ( oltre che da un risultato molto positivo di utili registratosi nel 2022 pari a 5.654.911 €). Da qui è assolutamente possibile attingere le risorse per dare vita ad una nuova azienda pubblica interamente posseduta da Ferrara Tua Spa, con la finalità di gestire il servizio dei rifiuti urbani nel Comune.**

**La seconda ipotesi di lavoro è riferita all'operazione di vendita, anche parziale, delle azioni di Hera Spa detenute da Holding Ferrara Servizi srl fino al 2022 e che transiteranno anch'esse a Ferrara Tua Spa. Mi riferisco a 24.235.320 azioni “libere”, pari all' 1,6% del capitale sociale di Hera (mentre il Comune di Ferrara ne possiede 1.310.640, però “vincolate” al patto di sindacato dei Comuni soci) che, se messe in vendita ( corso azionario alla fine di maggio pari a 2,95 € con una variazione nel 2023 tra un minimo di 2,3 ad un massimo di 3 €), potrebbero arrivare a dare un introito che potrebbe arrivare a circa 70 milioni di €). Anche una parte decisamente limitata di esso può agevolmente finanziare la ripubblicizzazione del servizio rifiuti. Ci tengo a dire che questa seconda strada, quella della vendita delle azioni Hera, è sempre stata vista come scelta non del tutto opportuna, perché comunque si andava ad indebolire la quota di proprietà pubblica di Hera, peraltro già fortemente viziata da orientamenti di natura privatistica. Questa remora oggi ha sempre meno ragione di essere, in particolare da quando la proprietà pubblica complessiva dei Comuni soci è scesa sotto il 50%: dal 20 settembre 2022, infatti, la quota complessiva dei 111 Comuni soci di Hera arrivava al 48,5%, mentre il restante**

flottante, costituito prevalentemente da azionariato privato diffuso, si attestava al 54,2%.

**In conclusione, dunque, ci sentiamo di affermare che esistono tutte le ragioni e le condizioni, anche dal punto di vista del costo economico, per arrivare alla ripubblicizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani nel Comune di Ferrara: essa, in realtà, diventa così un tema squisitamente di volontà politica.**











