

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP - corso Trento 13, 10129 Torino
Tel. 0115645111/07 - fax 0115645110, E - mail: mapp@polito.it
4^a edizione: anno 2001-2002

Tesi di Master

Elena Micheletti

"Analisi della politica di incentivazione alla raccolta differenziata
nella Provincia di Torino, 1996-2001."

Sottoposta a:

Dott. Franco Tecchiati
Dirigente del Servizio Sviluppo Sostenibile e Rifiuti
e del Servizio Risorse Energetiche
Provincia di Torino
Via Valeggio 5
Tel. 011 861 39 54

Tutor interno:

Prof. Alberto Cassone

Torino, ottobre 2002

Sintesi

In seguito all'istituzione della cosiddetta "ecotassa" sullo smaltimento dei rifiuti in discarica (L. 549/95), la Provincia di Torino ha potuto disporre nel periodo 1996-2001 di fondi per circa diciotto miliardi di lire. Essendosi vista attribuire, con l'emanazione della L.R. 59/95, nuove competenze in tema di gestione dei rifiuti, l'amministrazione provinciale ha stabilito di utilizzare tali risorse per favorire lo sviluppo del sistema integrato di gestione, previsto dalla stessa legge, ed in particolare della raccolta differenziata. A partire dal 1996 i fondi sono stati, quindi, impegnati per sostenere più di un centinaio di progetti presentati dai Consorzi che gestiscono la raccolta dei rifiuti sul territorio e di iniziative presentate da singoli Comuni, che prevedevano la realizzazione di infrastrutture di supporto alla raccolta differenziata e l'implementazione di servizi di raccolta per diverse frazioni di rifiuto.

A sei anni dalla concessione dei primi contributi, tuttavia, sembra ormai assodata la necessità di una riflessione sulla politica di incentivazione portata avanti finora dalla Provincia. Le maggiori perplessità nascono a causa della bassa capacità di spesa degli enti beneficiari; l'ammontare dei contributi revocati a causa della mancata realizzazione dei relativi progetti, e la dilatazione dei tempi necessari affinché questi ultimi siano portati a termine, appaiono particolarmente gravi alla luce delle difficoltà che i Comuni ed i Consorzi attualmente incontrano nel raggiungere le percentuali di raccolta differenziata fissate, nel settembre 1998, dal Programma Provinciale di Gestione dei Rifiuti, nonché in molti casi gli obiettivi più modesti fissati dal Decreto Ronchi a livello nazionale.

Scopo del presente lavoro è dare un contributo all'individuazione delle cause della situazione attuale e, su questa base, all'elaborazione di possibili correttivi, atti a garantire il massimo utilizzo delle risorse disponibili. In particolare, l'ipotesi di partenza è che, a frenare la realizzazione dei progetti finanziati non siano principalmente difficoltà di carattere economico (quelle su cui la Provincia voleva incidere, attraverso la concessione di finanziamenti), ma ulteriori vincoli politici e sociali, forse sottovalutati nella fase di elaborazione della politica.

La ricerca si è svolta in due fasi: la prima è stata dedicata all'analisi della documentazione provinciale riguardante i progetti, nel corso della seconda è stata, invece, realizzata una serie di interviste ai principali attori coinvolti nella politica, sia all'interno degli enti proponenti che della Provincia. Nel corso dei colloqui si è cercato soprattutto di fare emergere il punto di vista dei Consorzi, soggetti che concretamente attuano le politiche in materia di gestione dei rifiuti, e che, quindi, hanno un ruolo essenziale nel determinarne il successo o l'insuccesso.

Venendo ai risultati del lavoro, il momento della raccolta dei dati si è dimostrato significativo, soprattutto per aver permesso di giungere ad alcune considerazioni sul sistema di monitoraggio adottato e, su questa base, di contribuire a migliorarne gli strumenti attraverso la schedatura delle iniziative e l'inserimento delle informazioni raccolte in un database. Una serie di elaborazioni su foglio di calcolo, realizzate sul complesso dei dati riguardanti i progetti finanziati tra il 1996 ed il 1999 (e cioè quelli che già dovrebbero essere conclusi), ha portato ad un primo inquadramento del problema; ha, inoltre, permesso di indirizzare la ricerca nelle fasi successive.

Grazie alle interviste effettuate, si è potuto dare una ricostruzione della visione che i Consorzi hanno della politica di incentivazione provinciale; si sono, inoltre, approfondite le motivazioni delle criticità precedentemente rilevate, focalizzandosi sulle problematiche relative alle stazioni di conferimento, tipologia di intervento che ha condotto a risultati particolarmente deludenti, e su quelle relative alla rendicontazione dei progetti.

Nel complesso, i colloqui hanno suffragato l'ipotesi che gli aspetti di tipo economico non siano preponderanti nel decretare il successo o l'insuccesso di un'iniziativa ed hanno evidenziato l'esistenza di altri fattori che frenano la realizzazione delle iniziative finanziate e del sistema integrato di gestione nel suo complesso. Tra questi, ad esempio, la necessità di un forte sostegno politico a supporto della raccolta differenziata o l'oggettiva complessità degli aspetti procedurali riguardanti alcune tipologie di progetti.

Indice

Sintesi.....	2
1 Il lavoro in generale.....	4
1.1 Il problema proposto.....	4
1.2 Le fasi del lavoro.....	5
PRIMA PARTE: L'analisi della documentazione provinciale.....	6
2 La raccolta dei dati.....	7
3 Un primo inquadramento del problema.....	8
3.1 La quantificazione del problema.....	8
3.2 Il confronto tra le diverse tipologie di progetti.....	10
3.3 I motivi delle revoche e dei ritardi.....	13
3.4 Il confronto tra le performance di Comuni e Consorzi.....	14
SECONDA PARTE: Le interviste.....	16
4 La politica di incentivazione secondo i Consorzi.....	18
4.1 Sostegno economico o sostegno politico?.....	18
4.2 Le ragioni della scarsa qualità dei progetti.....	18
4.3 La comunicazione tra la Provincia ed i Consorzi.....	20
5 Le stazioni di conferimento.....	21
5.1 Le ragioni dei ritardi.....	21
5.2 Il ruolo degli standard qualitativi.....	23
6 La rendicontazione.....	26
6.1 Le ragioni dei ritardi.....	26
6.2 Possibili linee d'azione.....	27
Riferimenti bibliografici.....	29
Allegati.....	30

Capitolo 1

Il lavoro in generale

1.1 Il problema proposto

La Legge Regionale 59/95 prevede che le fasi dello smaltimento dei rifiuti urbani siano realizzate mediante un sistema integrato di smaltimento e riutilizzo (vedi Allegato 1.1) articolato su base territoriale, per la cui realizzazione le Province ricevono numerose attribuzioni. Compete loro, infatti, l'organizzazione dello smaltimento sul territorio provinciale, l'emanazione di Programmi Provinciali che individuino le linee di intervento operative, nonché l'approvazione dei progetti dei nuovi impianti di smaltimento.

Per assolvere alle nuove funzioni, la Provincia di Torino ha stabilito di destinare gli introiti derivanti dalla cosiddetta "ecotassa" (un tributo speciale sullo smaltimento in discarica dei rifiuti solidi, istituito dalla Legge 549/95 e dovuto alle Regioni, ma spettante per una quota del dieci per cento alle Province) al sostegno dello sviluppo del sistema integrato.

Il gettito, di tre lire per ogni chilogrammo di rifiuto depositato in discarica, si è tradotto nel periodo 1996-2001 in una disponibilità di fondi per circa diciotto miliardi delle vecchie lire. Queste risorse sono state impegnate in favore di progetti presentati dai Consorzi che gestiscono la raccolta dei rifiuti sul territorio provinciale (vedi Allegato 1.2) e, nel triennio 1997-1999, anche di iniziative presentate da singoli Comuni per la realizzazione della rete impiantistica e dei servizi di raccolta differenziata su cui si basa il sistema integrato.

A sei anni dalla concessione dei primi contributi, però, sembra ormai assodata la necessità di rivedere la politica di incentivazione portata avanti finora dalla Provincia.

Molte perplessità scaturiscono dai dati dell'Osservatorio Provinciale Rifiuti che evidenziano una bassa capacità di spesa degli enti beneficiari. Il "Rapporto sullo stato del sistema di gestione dei rifiuti" del Giugno 2001, che al momento di affidare questo lavoro costituiva la fonte più aggiornata in proposito, evidenzia ad esempio che solo il 28% delle risorse impegnate fino a quel momento risultava liquidato. A ciò si aggiunge il fatto che questa tendenza non è spontaneamente regredita con il passare del tempo ed il succedersi delle diverse tornate di finanziamenti.

L'ammontare dei contributi revocati a causa della mancata realizzazione dei relativi progetti, e la dilatazione dei tempi necessari affinché questi ultimi siano portati a termine, appaiono particolarmente preoccupanti alla luce delle difficoltà che i Comuni ed i Consorzi attualmente incontrano nel raggiungere le percentuali di raccolta differenziata previste dal Programma Provinciale di Gestione dei Rifiuti, approvato nel settembre 1998, ed in molti casi anche i più modesti obiettivi fissati a livello nazionale dal Decreto Ronchi.

Esistendo ormai una casistica sufficientemente ampia per supportare un'indagine specifica, la Provincia ha ritenuto opportuno avviare una riflessione sulla propria politica di incentivazione alla raccolta differenziata; scopo del presente lavoro è dare un contributo all'individuazione delle cause della situazione attuale e, su questa base, all'elaborazione di possibili correttivi, atti a garantire il massimo utilizzo delle risorse disponibili.

L'ipotesi di partenza è che, a frenare la realizzazione dei progetti finanziati e del sistema integrato di gestione nel suo complesso, non siano principalmente fattori di carattere economico. Attraverso la concessione di finanziamenti, la Provincia voleva incidere su questo tipo di difficoltà, ritenendo che avrebbero potuto giocare un ruolo centrale nell'ostacolare l'attuazione del Programma Provinciale; la bassa capacità di spesa dimostrata dai beneficiari dei contributi induce, però, a supporre che nella fase di elaborazione della politica si sia sottovalutata l'importanza di ulteriori vincoli di tipo politico o sociale, poi rivelatisi cruciali.

1.2 Le fasi del lavoro

Il lavoro ha avuto inizio con una fase preliminare, finalizzata alla **conoscenza del contesto** in cui il problema proposto si inserisce, che ha comportato un primo esame delle principali fonti normative di riferimento (D.Lgs. 22/97, L.R. 59/95), nonché del Programma Provinciale di gestione dei rifiuti.

La successiva fase di **analisi della documentazione provinciale** mirava a dare un primo inquadramento del problema: scopo era, da un lato, ricostruirne le dimensioni sotto il profilo quantitativo, dall'altro individuare elementi che potessero indirizzare il proseguimento della ricerca.

La predisposizione del materiale su cui condurre l'indagine ha richiesto la schedatura di tutte le iniziative finanziate (capitolo 2). I dati sono stati raccolti principalmente esaminando gli atti con cui i contributi sono stati concessi, liquidati o revocati e le note con cui, nel dicembre scorso, i proponenti comunicavano lo stato di attuazione dei progetti non ancora conclusi; tali informazioni sono state integrate con altre fornite dal personale provinciale che ha direttamente seguito l'erogazione dei finanziamenti.

Sul complesso delle informazioni raccolte è stata successivamente eseguita una serie di elaborazioni su foglio di calcolo: il primo passo è consistito nel quantificare esattamente quale percentuale dei contributi concessi nel corso di ciascun anno sia stata finora liquidata o revocata. I progetti sono stati, inoltre, suddivisi in categorie omogenee per verificare se vi siano tipologie di intervento caratterizzate da una migliore capacità di spesa degli enti beneficiari. In questa fase sono stati, infine, realizzati un confronto tra i risultati ottenuti dai Comuni e quelli ottenuti dai Consorzi ed una prima panoramica delle motivazioni che hanno portato alla revocazione di alcuni contributi o a ritardi nella realizzazione degli interventi (capitolo 3).

Una seconda fase del lavoro è stata dedicata ad approfondire alcuni dei nodi problematici emersi nella fase precedente, attraverso una serie di **interviste** agli attori più rilevanti tra quelli che hanno gestito tali iniziative, sia all'interno degli enti beneficiari, che della Provincia. In particolare sembrava importante far emergere le esperienze ed il punto di vista dei Consorzi; questi soggetti, cui compete per conto dei Comuni la concreta attuazione delle politiche in materia di gestione dei rifiuti, hanno infatti un ruolo essenziale nel determinarne il successo o l'insuccesso.

I colloqui si sono incentrati in generale sulla visione che i Consorzi hanno della politica di incentivazione condotta dalla Provincia (capitolo 4) e, più in particolare, sulle problematiche relative ad una delle tipologie di intervento, la realizzazione di stazioni di conferimento (capitolo 5), ed alla rendicontazione dei progetti (capitolo 6).

Parte prima

L'analisi della documentazione provinciale

Il primo obiettivo della ricerca è stato quello di delineare un quadro quanto più possibile preciso del problema proposto, ricostruendone in particolare la dimensione quantitativa, attraverso l'analisi della documentazione in possesso della Provincia.

Prima di passare all'illustrazione dei risultati, occorre premettere che le elaborazioni quantitative e le considerazioni presentate nel capitolo 3 non fanno riferimento al complesso dei progetti finanziati dalla Provincia tra il 1996 ed il 2001, ma esclusivamente a quelli che al 15.06.2002, scelto come data di riferimento, avrebbero già dovuto essere conclusi. La tabella seguente riassume le iniziative finora finanziate.

Anno	Consorzi		Comuni	
	Numero di progetti finanziati	Importo complessivo	Numero di progetti finanziati	Importo complessivo
1996	18	L. 1.424.000.000	-	-
1997	10	L. 1.964.448.500	19	L. 544.666.518
1998	18	L. 3.386.059.000	10	L. 929.080.000
1999	2	L. 363.301.500	11	L. 490.894.000
Piani Triennali 1999-2001	12	L. 8.396.723.250	-	-
2001	13*	L. 1.083.169.100	-	-
Totale	73	L. 16.617.701.350	40	L. 1.964.640.518

*di cui uno presentato da un'azienda che si occupa di riciclo di materie plastiche

Consorzi e Comuni	
Numero di progetti finanziati	Importo complessivo
113	L. 18.582.341.868

Si osserva che, mentre tra il 1996 ed il 1999 i progetti presentati da Consorzi e Comuni sono stati ammessi a finanziamento su base annuale, per l'utilizzo dei fondi del periodo 1999-2001 si è seguita una strada diversa; la Provincia ha, infatti, stabilito di finanziare per ogni Consorzio un progetto su base triennale strutturato in modo da ottenere, nell'ambito di intervento, il raggiungimento nel 2001 di una percentuale di raccolta differenziata pari al 30%.

Per il completamento di queste iniziative di più ampio respiro, denominate appunto Piani Triennali, è stata in seguito concessa una proroga alla fine del 2002 e si procederà alla liquidazione di tutti i relativi contributi dopo questa data. Per tale motivo non è ancora possibile rilevare la capacità di spesa dei Consorzi in relazione a questo gruppo di progetti, né è possibile farlo per quanto riguarda quelli finanziati nel 2001, attualmente ancora in corso. Le ottantotto iniziative sostenute tra il 1996 ed il 1999 apparivano, comunque, una casistica sufficiente a supportare un'analisi ed è quindi su queste che ci si è basati.

Capitolo 2

La raccolta dei dati

Il momento della raccolta dei dati si è dimostrato significativo, soprattutto in quanto ha permesso di giungere ad alcune considerazioni sul sistema di monitoraggio adottato e, su questa base, di contribuire a migliorarne gli strumenti.

Per poter approfondire le ragioni della bassa capacità di spesa degli enti beneficiari, sembrava prima di tutto necessario costruire un quadro chiaro del problema, sulla cui gravità c'erano opinioni contrastanti all'interno della Provincia.

Raccogliendo i dati in proposito si è riscontrato che l'ufficio preposto alla gestione dei progetti non disponeva di uno strumento che riepilogasse in modo sintetico ed esaustivo le relative informazioni. In generale, queste dovevano essere rintracciate all'interno dei singoli fascicoli, per ricostruire l'intera storia di un finanziamento occorreva spesso consultare svariati atti amministrativi e la corrispondenza intercorsa tra la Provincia ed il Consorzio interessato.

Dal 1998, anche l'Osservatorio Provinciale di Gestione dei Rifiuti raccoglie dati relativi alla progettazione territoriale della raccolta differenziata, lo scopo è, però, assicurare il monitoraggio del sistema complessivo di gestione dei rifiuti sul territorio provinciale e non delle singole iniziative sostenute grazie ai fondi provinciali. Nei Rapporti Annuali pubblicati dall'Osservatorio vengono, quindi, forniti principalmente dati quantitativi, aggregati a livello di Consorzi o Comuni, mentre non vengono approfondite le vicende dei progetti.

La poca accessibilità dell'informazione deve essere probabilmente ricondotta al fatto che, a fronte delle maggiori competenze in materia di rifiuti attribuite alla Provincia dalla L.R. 59/95, la disponibilità di risorse umane si è ampliata gradualmente; per un lungo periodo la gestione dei finanziamenti provinciali è stata, quindi, seguita da un'unica persona, inizialmente lo stesso dirigente, poi una funzionaria. Quest'ultima aveva iniziato a lavorare ad un file che diventasse uno strumento di controllo sull'andamento dei progetti, ma si è trovata, di fatto, a rappresentare la memoria storica dell'ufficio.

La situazione è, però, mutata, sia perché nell'autunno del 2001 la funzionaria in questione ha ottenuto un trasferimento, sia perché è cresciuto il numero delle persone coinvolte nella gestione dei contributi: l'organico dell'ufficio è stato, infatti, potenziato ed i dipendenti sono stati affiancati da alcuni consulenti. Anche alla luce dell'incremento del numero di progetti seguiti, si sentiva la necessità di uno strumento riepilogativo che assicurasse una maggiore condivisione delle informazioni. Questa esigenza, sposandosi con quelle della presente ricerca, ha suggerito un'operazione di schedatura delle iniziative che hanno beneficiato di un contributo provinciale, quale primo passo verso un miglioramento delle modalità di monitoraggio.

Su foglio di calcolo è stato realizzato un database, composto da diversi quadri riepilogativi delle diverse annate di finanziamento, separatamente per Comuni e Consorzi. Per ogni iniziativa, oltre ad una sommaria descrizione, vengono indicati i dati relativi agli importi concessi, liquidati o revocati. Particolare attenzione è stata dedicata alle informazioni extracontabili: sono state riportate le motivazioni delle revoche, per i progetti non ancora conclusi l'ultimo stato di attuazione conosciuto e, se disponibili, alcune informazioni sulle cause dei ritardi.

Inizialmente sono stati inseriti solamente i progetti finanziati tra il 1996 ed il 1999, chiudendo il database al 15.06.2002; su questi dati sono poi state effettuate tutte le elaborazioni successive. Per le esigenze dell'ufficio, inoltre, è stata realizzata una seconda versione, comprendente anche le iniziative finanziate dopo il 1999. Questa è stata costantemente aggiornata anche in seguito e messa in rete in modo che potesse essere consultata dal personale interessato; il modello seguito, probabilmente rielaborato, dovrebbe, inoltre, essere utilizzato anche per il monitoraggio dei progetti che verranno finanziati in futuro.

Capitolo 3

Un primo inquadramento del problema

Sul complesso delle informazioni precedentemente raccolte è stata successivamente eseguita una serie di elaborazioni su foglio di calcolo, al fine di inquadrare più precisamente il problema, permettendo così di indirizzare la ricerca nelle fasi successive.

3.1 La quantificazione del problema

Il primo passo è stato quantificare esattamente la dimensione del problema, calcolando quale parte delle somme impegnate tra il 1996 ed il 1999 fosse stata liquidata o revocata entro il 15.06.2002 e a quanto ammontassero i residui passivi. Le tabelle ed i grafici che seguono illustrano i risultati ottenuti.

3.1.1 Consorzi e Comuni, periodo 1996-1999		
Contributo totale concesso	L. 9.102.449.518	
Liquidato 1997	-	
Liquidato 1998	L. 116.940.000	
Liquidato 1999	L. 1.138.695.873	
Liquidato 2000	L. 1.945.726.943	
Liquidato 2001	L. 1.237.319.981	
Totale liquidato	L. 4.438.682.797	48.8%
Totale residui passivi	L. 3.439.679.000	37.8%
Totale revocato	L. 1.224.087.721	13.4%

Lo schema 3.1.1 è riferito all'andamento complessivo delle iniziative finanziate tra il 1996 ed il 1999. Si può notare come restringendo l'analisi alle sole iniziative che già dovrebbero essere concluse si ottenga un risultato meno negativo di quello riportato nel Rapporto Annuale 2002 dell'Osservatorio Provinciale Rifiuti, che, dovendo considerare anche le iniziative finanziate nell'ambito dei Piani Triennali e nel corso del 2001, rileva che solo il 24% delle somme stanziare è stato finora liquidato.

3.1.2 Comuni, periodo 1997-1999		
Contributo totale concesso	L. 1.964.640.518	
Liquidato 1998	-	
Liquidato 1999	L. 853.486.873	
Liquidato 2000	L. 368.058.442	
Liquidato 2001	L. 233.430.000	
Totale liquidato	L. 1.454.975.315	74.1%
Totale residui passivi	L. 336.262.000	17.1%
Totale revocato	L. 173. 403.203	8.8%

3.1.3 Consorzi, periodo 1996-1999		
Contributo totale concesso	L. 7.137.809.000	
Liquidato 1997	-	
Liquidato 1998	L. 116.940.000	
Liquidato 1999	L. 285.209.000	
Liquidato 2000	L. 1.577.668.501	
Liquidato 2001	L. 1.003.889.981	
Totale liquidato	L. 2.983.707.482	41.8%
Totale residui passivi	L. 3.103.417.000	43.5%
Totale revocato	L. 1.050.684.518	14.7%

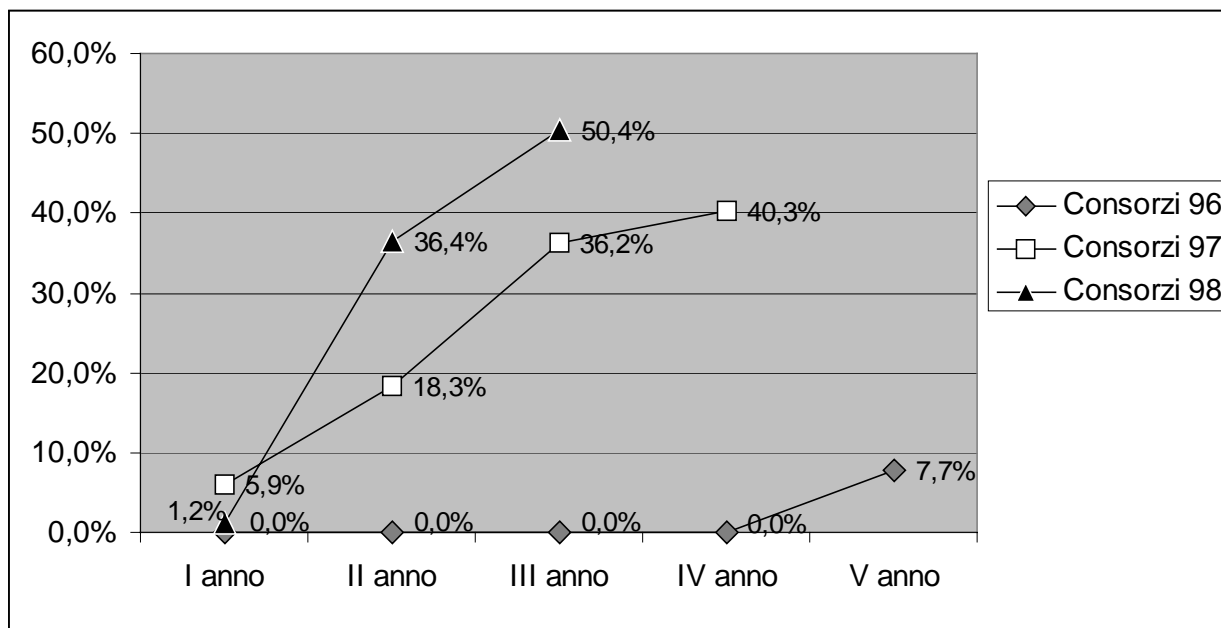
Le tabelle 3.1.2 e 3.1.3 permettono un confronto della capacità di spesa di Comuni e Consorzi. Si osserva che i risultati ottenuti dai primi sono nettamente migliori, questo aspetto sarà, però, approfondito nel paragrafo 3.4.

I grafici 3.1.4 e 3.1.5 permettono di osservare l'andamento delle liquidazioni; mostrano, infatti, quale percentuale delle somme stanziare per i diversi bandi risultasse già liquidata alla fine di ciascun anno successivo a quello dell'ammissione a finanziamento.

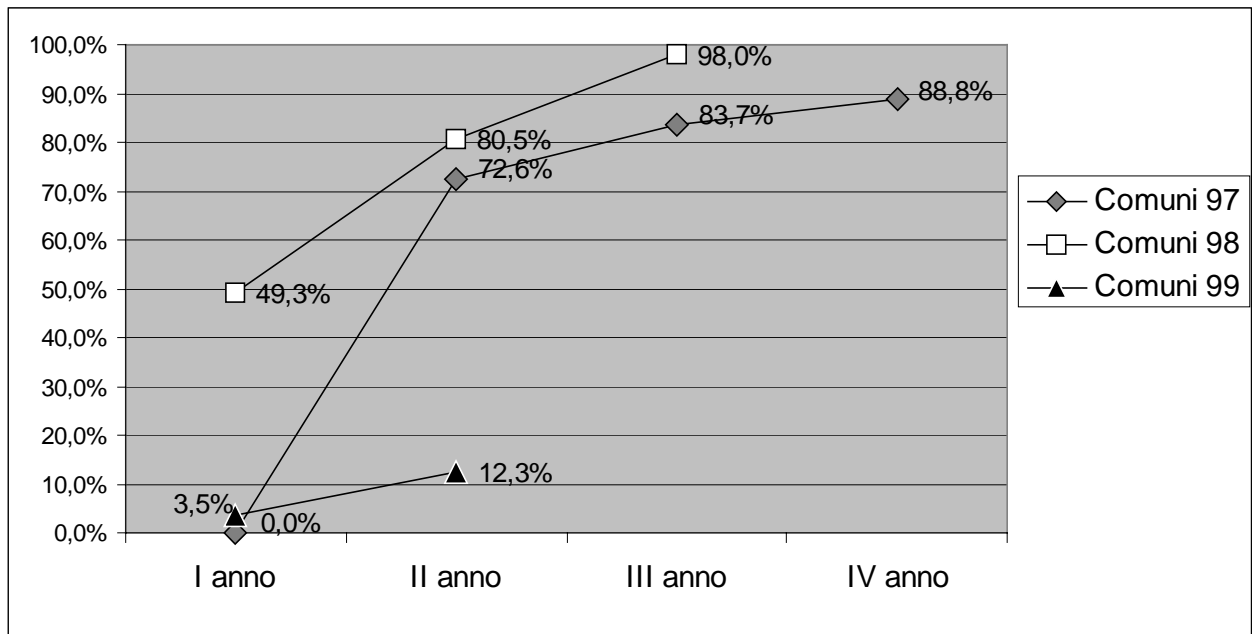
Ad esempio: nel grafico 3.1.4, il valore corrispondente a "I anno" sulla linea denominata "Consorzi 97", indica che alla fine del 1998 risultava liquidato il 5,9% delle somme stanziare a favore dei Consorzi nel 1997. Il valore "II anno" mostra come alla fine del 1999, la capacità di spesa fosse complessivamente del 18,3%.

Per quanto riguarda i Consorzi, non sono stati riportati dati relativi al 1999, in quanto nell'anno in questione sono stati concessi contributi unicamente a due iniziative, nessuna delle quali è già stata completata. Nei due grafici non sono stati, inoltre, inseriti dati relativi al 2002, in quanto tra l'inizio dell'anno ed il 15.06.2002 non è stata effettuata alcuna liquidazione, la capacità di spesa è quindi invariata rispetto all'anno precedente.

3.1.4 Andamento delle liquidazioni - Consorzi, 1996-1999



3.1.5 Andamento delle liquidazioni - Comuni, 1997-1999



Anche da questo confronto escono vincitori i Comuni: i grafici, infatti, oltre a percentuali di liquidazione complessivamente superiori, sembrano evidenziare anche una maggiore velocità nella spesa.

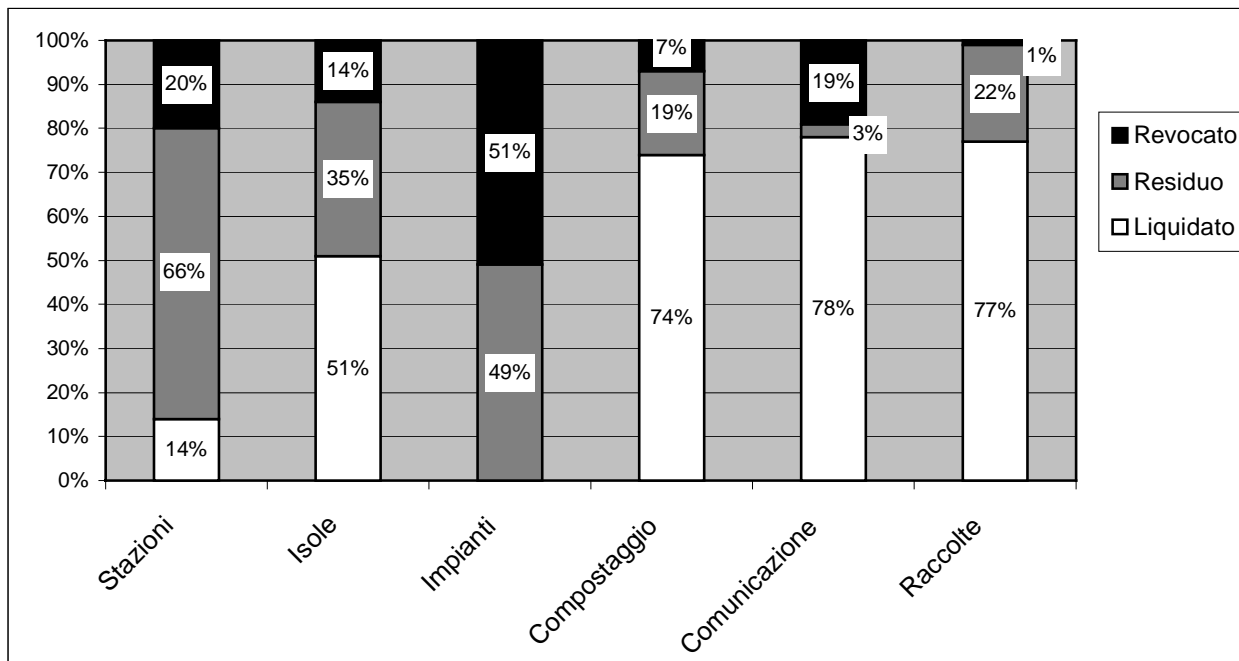
Sia per i Comuni che per i Consorzi si rileva la presenza di un'annata caratterizzata da risultati deludenti. I primi fanno registrare la minore capacità di spesa in relazione alle iniziative ammesse a finanziamento nel 1999, è quindi ancora difficile stabilire se le iniziative finanziate presentino criticità particolarmente rilevanti o se piuttosto queste si limiteranno a richiedere tempi più lunghi del previsto per la realizzazione. Non vi è dubbio, invece, che occorra indagare più a fondo sulle ragioni che hanno impedito, a ormai sei anni dalla concessione del contributo, di liquidare più dell'8% delle somme stanziare nel 1996 a favore dei Consorzi.

3.2 Il confronto tra le diverse tipologie di progetti

Al fine di inquadrare il problema proposto, è parso opportuno confrontare i risultati in termini di capacità di spesa di tipologie diverse di progetti, per verificare se vi siano significative differenze; occorre, comunque, premettere che:

- le percentuali riportate devono essere considerate esclusivamente indicative in quanto, per i numerosi progetti che prevedevano l'avvio di più attività diverse, è estremamente difficile stabilire quali spese previste ed effettuate debbano essere ricondotte all'una o all'altra tipologia di intervento. Per questo motivo si è deciso di approssimare le percentuali riportate senza ricorrere all'uso di decimali;
- vista l'eterogeneità delle iniziative ammesse a finanziamento, tentare di includere tutti i progetti in un numero limitato di categorie avrebbe probabilmente condotto a risultati poco significativi. E' quindi apparso opportuno rinunciare a considerare alcune iniziative dalle caratteristiche peculiari, per individuare delle categorie relativamente omogenee. Nella tipologia "stazioni di conferimento", ad esempio, non sono state inserite le ristrutturazioni di strutture già esistenti, caratterizzate da una complessità molto minore; è stato invece incluso un progetto di ampliamento, sia per l'elevato importo dei lavori, sia perché, come i progetti di nuova realizzazione, richiedeva l'acquisto dell'area di intervento.

Le tipologie considerate sono state: realizzazione di **stazioni di conferimento**, realizzazione di **isole ecologiche**, progettazione e realizzazione di **impianti**, promozione del **compostaggio domestico**, campagne di **comunicazione**, implementazione di **servizi di raccolta differenziata**. Il seguente grafico (fig. 3.2) presenta i risultati delle diverse tipologie di progetti che, come si può facilmente notare, sono molto divergenti.



3.2 Capacità di spesa in relazione alle diverse tipologie di intervento

- **Stazioni di conferimento**

Le stazioni di conferimento sono strutture di servizio a supporto della raccolta differenziata, con valenza comunale o sovracomunale. Nei "Criteri tecnici e procedurali per la redazione e la realizzazione dei progetti territoriali di raccolta differenziata", emanati dalla Regione con D.G.R. 88 - 20763, si chiarisce che hanno "la funzione primaria di assicurare la raccolta differenziata e la divisione dei flussi dei vari materiali anche qualora il Comune non abbia provveduto a realizzare appositi servizi di raccolta differenziata" e, inoltre, "di sostituire i tradizionali punti di conferimento per materiali ingombranti" al fine di evitare lo smaltimento abusivo dei rifiuti. Consentono, infine, "di instaurare un rapporto tra il Comune e i produttori di rifiuti, evidenziando i problemi dei conferimenti e indirizzando i comportamenti degli utenti".

E' previsto che tali strutture abbiano una superficie indicativa di 800 mq e siano collocate il più vicino possibile ai centri abitati; gli stessi criteri prevedono che le aree siano custodite e dotate di una costruzione a disposizione del personale addetto, con funzioni sia di ufficio che di punto di accoglienza per il pubblico. Si consiglia, inoltre, di attrezzare le stazioni con una rampa che permetta di accedere con gli automezzi ai cassoni in cui vengono depositati i rifiuti, agevolando il conferimento.

Questa categoria di interventi ha finora portato a risultati deludenti: complessivamente non è stato possibile liquidare nemmeno il 15% delle somme impegnate tra il 1996 ed il 1999, mentre la capacità di spesa sul complesso dei progetti, escluse le stazioni di conferimento, è del 62% circa. L'ammontare delle risorse che vi sono state investite, tra l'altro è considerevole: degli ottantotto interventi finanziati tra il 1996 ed il 1999, quelli riconducibili a questa tipologia sono ben ventitré, che complessivamente hanno assorbito circa un quarto dei fondi disponibili nel periodo. L'insuccesso di questa categoria influisce, quindi, in misura rilevante sui risultati complessivi del periodo di riferimento ed in particolare su quelli del 1996, anno in cui solo tre dei diciotto progetti finanziati non rientravano in questa tipologia.

A metà giugno 2002 solo quattro di questi interventi erano stati liquidati, peraltro nel 2001, altri tredici non erano ancora stati completati, mentre erano stati revocati i finanziamenti relativi a ben sei progetti. La capacità di spesa risulta ancora più insoddisfacente qualora si consideri che la maggior parte dei progetti risale al 1996, e cioè a ormai sei anni fa, e che quello stesso gruppo di stazioni è stato finanziato complessivamente al 70% da Regione e Provincia, mentre la maggior parte dei rimanenti interventi ha ricevuto un contributo del 50%.

Quanto alle cause della situazione, l'esame della documentazione disponibile ha permesso di concludere che pressoché tutti i progetti di questo tipo si sono scontrati con svariate difficoltà connesse alla localizzazione delle strutture; viste le dimensioni del fenomeno, sembra comunque necessario approfondire l'analisi in proposito nella fase successiva del lavoro.

- **Isole ecologiche**

Come le stazioni di conferimento, le isole ecologiche sono aree in cui i cittadini possono conferire i propri rifiuti in modo differenziato, le dimensioni e gli investimenti richiesti sono però molto minori. In generale un'isola ecologica è una piazzola attrezzata con contenitori stradali per le diverse frazioni di rifiuto, vi possono essere, ad esempio, una campana per il vetro, un cassonetto per la plastica ed uno per la carta, un bidone per l'organico e contenitori di minori dimensioni per rifiuti pericolosi, come farmaci e pile.

Questa categoria, avendo dovuto superare minori problemi di localizzazione rispetto alle stazioni di conferimento, ha dato risultati positivi. E' stato per ora possibile erogare il 59% delle somme impegnate, ma un ulteriore 26%, relativo ad un unico progetto comprendente più isole, verrà liquidato a breve. Complessivamente è stato revocato il 15% delle somme impegnate, solo per il 3% la motivazione è la mancata realizzazione del relativo progetto, per il resto la revoca è dovuta a spese minori del previsto.

- **Impianti**

La Provincia ha anche partecipato al finanziamento di quattro impianti di supporto alla raccolta differenziata, di cui due di compostaggio, uno di preselezione ed uno per il trattamento dei rifiuti inerti. Ad una prima analisi, questo gruppo di progetti è sicuramente caratterizzato dai peggiori risultati: il 51% della somma impegnata è stato revocato, a causa dell'impossibilità di realizzare l'intervento nell'area originariamente prevista e di individuare una collocazione alternativa con le necessarie caratteristiche, del rimanente 49% nulla è stato ancora liquidato. La situazione appare però meno grave se si considera che per due dei tre interventi non revocati (e quindi per un importo pari al 36% dello stanziamento) è già stata presentata richiesta di liquidazione.

- **Compostaggio domestico**

I progetti prevedevano in genere l'acquisto di contenitori per il compostaggio domestico, la loro distribuzione agli utenti che ne facessero richiesta ed attività di informazione e sensibilizzazione sul tema.

Anche in questo caso i risultati sono positivi: il 73% dei contributi concessi è stato liquidato ed un ulteriore 19% è in fase di liquidazione. Solo un 8% è stato revocato, ciò non dipende però dalla mancata realizzazione dei progetti, ma dall'acquisto dei compostatori a prezzi minori di quelli preventivati.

- **Comunicazione e sensibilizzazione**

Questa tipologia di progetti (che non comprende le attività di informazione e sensibilizzazione riguardanti il compostaggio domestico) ha dato risultati soddisfacenti, è stato infatti possibile liquidare il 78% delle somme impegnate.

Anche le motivazioni delle revoche evidenziano che questa tipologia di progetti presenta minori difficoltà di realizzazione rispetto ad altre. La parte più consistente delle somme revocate è legata alla mancata realizzazione di un unico grosso progetto, per gli importi rimanenti le motivazioni non dipendono, invece, dai progetti di sensibilizzazione: un'iniziativa non è stata avviata a causa della mancata realizzazione della stazione di conferimento che avrebbe dovuto essere pubblicizzata, un'altra ha avuto un costo minore del previsto in seguito all'uscita di alcuni Comuni dal Consorzio che l'aveva promossa.

- **Servizi di raccolta**

Rientrano in questo gruppo sia alcune sperimentazioni rivolte ad utenze specifiche, come ad esempio la raccolta dei rifiuti derivanti da attività agricola, che l'implementazione di servizi di raccolta differenziata per frazioni più "tradizionali", in particolare organico e verde (comprende sfalci e potature).

I risultati sono positivi: solo l'1% delle somme stanziata è stato revocato, i contributi già erogati sono pari al 77% ed anche per buona parte del residuo 22% la liquidazione appare prossima.

3.3 I motivi delle revoche e dei ritardi

Durante la fase di schedatura, è stato possibile effettuare una prima panoramica sulle ragioni che hanno determinato la revoca, totale o parziale, di alcuni finanziamenti e sulle motivazioni alla base dei ritardi nella liquidazione dei contributi.

In alcuni casi di **revoca totale** del finanziamento gli stessi proponenti hanno rinunciato alla realizzazione delle iniziative presentate, dichiarando di aver individuato priorità diverse; generalmente è stata la Provincia a ritirare il proprio sostegno in quanto, ben oltre i termini stabiliti, le iniziative non erano state avviate ed i Consorzi non erano in grado di prospettare una data certa di attuazione.

Tutti i casi, comunque, dipendono dalla **mancata realizzazione** dei relativi progetti, finora non sono state, quindi, effettuate revoche dovute ad un'attuazione inadeguata o difforme dal previsto. Sicuramente alcuni dei progetti finanziati nel periodo 1996-1999 sono stati realizzati in modo insoddisfacente, come testimoniano alcuni pareri estremamente critici del funzionario incaricato della liquidazione, ma anche in questi casi sono sempre state liquidate tutte le somme che gli enti beneficiari hanno potuto rendicontare. Alla base di questa linea di condotta vi era probabilmente la volontà della Provincia di privilegiare, in una fase di rodaggio della politica, la possibilità di incidere sulle percentuali di raccolta differenziata massimizzando le somme erogate; un simile atteggiamento ha, però, forse ingenerato nei Consorzi e nei Comuni l'aspettativa di poter ottenere i contributi a loro assegnati, indipendentemente dall'accuratezza nella realizzazione degli interventi

Nei casi in cui sono state rendicontate spese inferiori a quelle ammesse a finanziamento, il contributo provinciale è stato proporzionalmente ridotto; vi è stata quindi una **liquidazione parziale** o, se si preferisce, una revoca automatica di parte del contributo. Una situazione interessante si riscontra per i numerosi progetti che, pur essendo stati pienamente realizzati, hanno avuto un costo minore di quello preventivato in quanto si sono realizzati dei **risparmi**, in seguito all'espletamento delle gare per l'acquisto dei beni o l'affidamento dei lavori previsti.

Premesso che non è agevole quantificare con precisione i contributi revocati in base a motivazioni di questo tipo, poiché i rendiconti in possesso della Provincia non sempre permettono di capire se un progetto sia stato pienamente realizzato con costi minori del previsto o piuttosto se sia stato attuato solo parzialmente, è interessante fare alcune considerazioni su questa tipologia di revoca.

Gli importi in questione hanno un'incidenza limitata sul totale dei contributi, visto che corrispondono solo al 5% delle somme complessivamente revocate; rappresentano però il 29% delle somme revocate ai Comuni e, soprattutto, non sono irrilevanti all'interno dei singoli progetti interessati: l'acquisto di contenitori per la raccolta differenziata, ad esempio, è avvenuto in molti casi a prezzi del 30-50% inferiori a quelli preventivati, mentre sulla realizzazione della maggior parte delle isole ecologiche si sono avuti risparmi dell'ordine del 10-20% sulla spesa ammessa a finanziamento. Un esame più approfondito evidenzia, inoltre, che simili risparmi sono stati realizzati su buona parte dei progetti che richiedevano l'espletamento di gare, ma che in molti casi, essendo stati riutilizzati nell'ambito del medesimo progetto, non vengono evidenziati da una liquidazione parziale.

Vi sono almeno due ragioni che inducono a ritenere negativa la formazione di simili economie.

- Innanzi tutto, l'entità dei risparmi induce a supporre che durante l'istruttoria dei progetti non sia stata effettuata un'adeguata valutazione della congruità dei prezzi su cui si basavano i preventivi. Su questo fronte, peraltro, la Provincia si è recentemente mossa con l'acquisto di uno strumento informatico che dovrebbe consentire una migliore valutazione dei preventivi, al fine di decurtare la spesa ammessa a finanziamento, nel caso le somme richieste apparissero ingiustificate. Ciò appare estremamente positivo anche in quanto potrebbe rappresentare per i Comuni ed i Consorzi uno stimolo a migliorare col tempo la propria capacità progettuale.
- In secondo luogo, in questo modo risorse che avrebbero potuto essere impiegate per sostenere altre iniziative vengono bloccate inutilmente, per periodi spesso lunghi. A livello teorico è previsto che, trattandosi di fondi vincolati per l'incentivazione della raccolta differenziata, le somme risparmiate vengano inviate in economia e poi riattribuite all'ufficio; di fatto questo iter non sempre viene seguito ed è, in ogni caso, lungo e complesso, per cui sembrerebbe opportuno intervenire per ridurre questo fenomeno al minimo livello fisiologico.

Anche per quanto riguarda le cause dei **ritardi**, non è semplice tracciare un quadro sistematico poiché le informazioni in proposito contenute nella documentazione provinciale sono piuttosto scarse. Si può, comunque, osservare che i ritardi si accumulano in entrambe le fasi della vita dei progetti:

- nella fase di **realizzazione** (emergono soprattutto difficoltà ad individuare una localizzazione idonea per le strutture e a superare alcuni ostacoli burocratici, nonché la necessità di rivedere alcuni interventi già progettati per adeguarli al contesto in cui dovevano essere attuati);
- la fase di **rendicontazione e liquidazione** (per quanto concerne l'invio della richiesta da parte dei beneficiari, ma in alcuni casi anche il relativo esame da parte della Provincia).

Questo significa che non sempre un progetto non liquidato è anche un progetto non realizzato: sul totale dei residui passivi rilevati a metà giugno 2002 (sempre con riferimento ai soli progetti finanziati tra il 1996 ed il 1999) quasi il 54% era relativo ad interventi sicuramente completati, ma per cui non era ancora stato possibile erogare il contributo spettante. Tra questi c'erano, ad esempio, tre stazioni di conferimento ed un impianto di compostaggio terminati da circa un anno: nel primo caso non era stata ancora presentata la richiesta di liquidazione, per quanto riguarda il secondo, invece, il procedimento è stato reso più complesso da una realizzazione non conforme al progetto approvato.

In un simile contesto, il rapporto liquidato/impegnato non sembra essere un buon indicatore della capacità degli enti beneficiari di portare a termine le iniziative finanziate; a questo scopo sembrerebbe più appropriato fare riferimento al rapporto tra spese effettivamente sostenute e spese previste. Per compiere una simile scelta la Provincia dovrebbe, comunque, disporre di informazioni di migliore qualità circa i progetti finanziati, ed in particolare di stati di attuazione più completi e precisi.

3.4 Il confronto tra le *performance* di Comuni e Consorzi

I dati presentati nel paragrafo 3.1 evidenziano come i Comuni abbiano dimostrato una capacità di spesa dei fondi provinciali nettamente migliore di quella dei Consorzi. Per quanto riguarda i primi, infatti, è stato possibile liquidare il 74% delle somme impegnate, mentre i Consorzi non superano il 42%, pur avendo ricevuto finanziamenti già a partire dal 1996 anziché dal 1997.

I dati relativi agli importi stanziati in favore dei singoli progetti evidenziano che mediamente ciascuno di quelli presentati da uno dei Comuni ha ricevuto un contributo pari a circa 50 milioni delle vecchie lire, questa cifra sale a circa 150 milioni per quanto riguarda i Consorzi; si potrebbe, quindi, supporre che i primi abbiano ottenuto risultati migliori anche grazie alla minore complessità degli interventi proposti.

Si potrebbe, inoltre, supporre che la migliore *performance* dei Comuni sia dovuta al fatto che tra i progetti che questi hanno presentato sono proporzionalmente meno numerose le stazioni di conferimento (su 40 progetti presentati dai Comuni sono solamente 4, mentre per i Consorzi si tratta di 19 su 48), che come abbiamo visto rappresentano una tipologia di intervento particolarmente critica. Le cifre però smentiscono questa ipotesi: innanzi tutto le stazioni hanno assorbito circa il 27% dei contributi concessi dalla Provincia ai Consorzi ed il 21% di quelli assegnati ai Comuni, il peso di queste iniziative sul totale dei fondi ricevuti è, quindi, simile nelle due realtà. In secondo luogo, anche confrontando la capacità di spesa di Comuni e Consorzi sul complesso dei progetti escluse le stazioni di conferimento, il risultato è nettamente favorevole ai primi (tab. 3.4).

3.4 Somme liquidate/somme impegnate	Consorzi	Comuni
per stazioni di conferimento	10%	54%
per altri progetti	36%	84%
complessivamente	42%	74%

Occorre infine ricordare che i Comuni figurerebbero ancor meglio se oggetto del confronto con i Consorzi fosse la percentuale di iniziative pienamente realizzate rispetto a quelle ammesse a contributo. L'utilizzo della capacità di spesa penalizza i Comuni in quanto, come illustrato nel paragrafo 3.3, gli importi non liquidati sono dovuti per una parte significativa a risparmi conseguiti rispetto alle spese preventivate, e non alla mancata realizzazione di progetti o parti di questi.

Parte seconda

Le interviste

Come già accennato nei capitoli precedenti, l'esame della documentazione provinciale riguardante le iniziative finanziate ha evidenziato alcuni nodi problematici che sembrano caratterizzare l'attuazione della politica di incentivazione alla raccolta differenziata. Questa prima fase non ha però permesso di approfondirne le motivazioni, evidenziando solamente l'esistenza di criticità all'interno sistema complessivo di gestione dei rifiuti, inteso come un insieme costituito da organi di governo (Comuni, Provincia) e da strutture operative (ConSORZI/Aziende di gestione), che frenano l'attuazione, a livello locale, delle politiche previste a livello comunitario e nazionale.

Una simile constatazione non è comunque un punto di partenza sufficiente per riorientare la politica di incentivazione finora condotta dalla Provincia, in quanto difficilmente può essere tradotta in indicazioni operative. Non potendo pensare di rivoluzionare in tempi brevi il sistema complessivo, sembrerebbe più utile andare aldilà di questa prima spiegazione, approfondendo le ragioni concrete che hanno finora condotto a risultati insoddisfacenti. Se si riuscisse nell'intento sarebbe forse possibile, pur nei limiti imposti dall'ambiente in cui ci si trova ad operare, ripensare la politica in esame, in modo da aggirare in futuro almeno alcuni degli ostacoli che si dovessero rendere evidenti.

In quest'ottica, scopo della seconda parte del presente lavoro è approfondire i principali aspetti problematici individuati; la strada migliore per farlo è apparsa quella di realizzare una serie di interviste ai principali attori coinvolti nella politica sulla base dei dati raccolti nella prima parte del lavoro. In particolare sembrava importante far emergere le esperienze ed il punto di vista dei Consorzi; questi soggetti cui compete, per conto dei Comuni, la concreta attuazione delle politiche in materia di gestione dei rifiuti, hanno infatti un ruolo essenziale nel determinarne il successo o l'insuccesso.

Coerentemente con le considerazioni ora esposte, in questa seconda fase del lavoro sono stati intervistati i rappresentanti dei Consorzi beneficiari dei finanziamenti; in particolare è stato possibile entrare in contatto con otto degli undici soggetti operanti sul territorio provinciale. Solitamente il punto di vista dei Consorzi è stato presentato dai rispettivi Direttori, in una delle realtà di maggiori dimensioni è stato invece intervistato il responsabile dell'Area Ambiente.

In generale la prima parte del colloquio è stata dedicata ad approfondire, sulla base dei quadri riepilogativi precedentemente elaborati, le difficoltà incontrate dai Consorzi nell'attuazione delle singole iniziative. Particolare attenzione è stata riservata alle problematiche relative alle stazioni di conferimento, sia perché una percentuale rilevante delle risorse disponibili è stata investita per sostenere progetti riconducibili a questa tipologia, sia perché i risultati in questo settore di intervento sono stati particolarmente deludenti. Una seconda parte dell'intervista aveva, invece, lo scopo di delineare la visione che i Consorzi hanno della politica provinciale di incentivazione ed in particolare di individuare quali siano ritenuti elementi di debolezza o punti di forza. In questo ambito gli intervistati sono stati anche invitati a suggerire eventuali correttivi che potessero, a loro giudizio, rendere tale politica più efficace.

Il punto di vista dei Consorzi è stato ulteriormente approfondito grazie ad un colloquio con la consulente esterna di alcuni di questi, particolarmente qualificata ad esprimere un giudizio in quanto in passato si è a lungo occupata della politica in questione anche in veste di dirigente regionale. Le esperienze maturate dalla Regione in questo ambito sono state anche oggetto di un incontro con la funzionaria attualmente incaricata di seguire i finanziamenti destinati da tale Ente all'incentivazione della raccolta differenziata. In quest'occasione sono emersi molti elementi rilevanti in quanto è dalla fine degli anni ottanta che la Regione concede contributi analoghi a quelli provinciali, scontrandosi con analoghe difficoltà; è stato anche possibile chiarire alcuni interrogativi riguardanti i bandi provinciali per gli anni 1996 e 1997, che sono stati appunto, gestiti in coordinamento con la Regione.

Il Dirigente, il personale ed i consulenti del Servizio che gestisce i fondi provinciali, sin dall'avvio del presente lavoro hanno collaborato fornendo informazioni, descrivendo la propria esperienza nell'ambito della politica di incentivazione e chiarendo il punto di vista dell'Ente a riguardo. Durante questa seconda fase, anche con loro sono stati realizzati colloqui più approfonditi che hanno riguardato, tra l'altro, le considerazioni espresse dai soggetti esterni alla Provincia precedentemente contattati.

Nei capitoli successivi si tenterà di sintetizzare quanto emerso nel corso dei diversi incontri. Il capitolo 4 tratterà in generale delle difficoltà che hanno frenato la realizzazione delle iniziative finanziate, mentre il capitolo 5 si focalizzerà sulle problematiche relative alle stazioni di conferimento; sembrava infatti opportuno, visto lo spazio che l'argomento ha avuto nel corso delle interviste, dedicare uno spazio a sé stante a questa tipologia di progetti. In chiusura, il capitolo 6 sarà incentrato sulla rendicontazione dei progetti ed in particolare sulle motivazioni dei ritardi verificatisi anche in questa fase.

Capitolo 4

La politica di incentivazione secondo i Consorzi

4.1 Sostegno economico o sostegno politico?

Le interviste effettuate hanno permesso innanzi tutto di confermare l'ipotesi alla base della presente ricerca, l'idea, cioè, che i fattori di tipo economico non siano preponderanti nel decretare il successo o l'insuccesso di un'iniziativa.

Naturalmente alcuni degli intervistati hanno affermato che un maggior sostegno economico avrebbe facilitato l'azione dei Consorzi, specie in relazione agli interventi più innovativi; solo uno, però, ha ricondotto la mancata realizzazione di alcuni progetti alla difficoltà di reperire la quota di cofinanziamento. Egli afferma che sarebbe preferibile l'erogazione di contributi che coprissero per intero i costi di un numero minore di progetti, ma questa posizione sembra essere conseguenza della situazione anomala del Consorzio, paralizzato da una crisi gestionale che dura ormai da più di un anno. Per quanto riguarda le altre realtà, le principali difficoltà rilevate sono di altro genere, cosa che induce a supporre che nella maggior parte dei casi una percentuale di finanziamento più elevata non avrebbe permesso di ottenere risultati significativamente diversi.

Rimanendo all'aspetto finanziario della politica, alcuni dei Consorzi lamentano il fatto che i finanziamenti coprano la realizzazione di alcune opere, come le stazioni di conferimento, ma non la relativa gestione che ha costi non indifferenti; su questo punto non vi è comunque un giudizio unanime.

Mentre l'aspetto economico non occupa un ruolo centrale nelle richieste dei Consorzi, buona parte degli intervistati sembra ritenere essenziale un maggiore sostegno politico per poter superare gli ostacoli che si oppongono allo sviluppo della raccolta differenziata.

I Consorzi ritengono che il problema dei rifiuti venga vissuto con eccessiva emotività dai cittadini che non sembrano inclini ad accettare aumenti dei costi, né disagi dovuti alle nuove modalità di gestione del servizio. In particolare, la stessa opposizione che rallenta la costruzione di impianti come inceneritori o discariche, colpisce anche strutture di dimensioni molto più limitate quali sono le stazioni di conferimento, o addirittura le isole ecologiche, con un'intensità forse sproporzionata e dovuta alla poca conoscenza dell'argomento.

Per questo motivo gli amministratori comunali non sarebbero generalmente disposti a rischiare il consenso finanziando i maggiori costi derivanti dall'introduzione o dal potenziamento delle raccolte differenziate attraverso l'aumento della tassa sui rifiuti (in proposito occorre ricordare che attualmente in Piemonte la tassa in questione non copre più del 70-80% dei costi sostenuti per la gestione complessiva dei rifiuti dai Comuni, che ricorrono alla fiscalità generale per la rimanente quota), né impegnandosi per sostenere decisioni scomode come quelle relative alla localizzazione di strutture sgradite.

Uno degli intervistati approfondisce il tema dichiarando che il sostegno è stato insufficiente a livello nazionale, dove è mancata la volontà di fare rispettare gli obiettivi previsti dal Decreto Ronchi, ma anche a livello provinciale. Si ritiene, infatti, che la Provincia abbia investito molto nel processo che dovrebbe condurre alla localizzazione dell'inceneritore per l'area di pianificazione Sud-Est, con l'istituzione della commissione "Non Rifiutarti Di Scegliere" (NRDS), lasciando in secondo piano la progettazione territoriale della raccolta differenziata. Sarebbe inoltre mancato, da parte della Provincia, un chiaro riconoscimento degli sforzi fatti da alcuni Consorzi, né sarebbe stata credibile l'eventualità di una sanzione per il minore impegno profuso in altre realtà.

4.2 Le ragioni della scarsa qualità dei progetti

L'analisi della documentazione provinciale effettuata nella prima parte del presente lavoro spinge a dubitare della qualità dei progetti finanziati, nelle cui vicende compaiono con una certa frequenza aree che si rivelano inutilizzabili, Comuni disinteressati, preventivi basati su stime inattendibili. Ma quali sono le motivazioni di questa tendenza?

Nell'ambito delle interviste effettuate è emerso che vi sono diversi ordini di ragioni che spingono i Consorzi a ragionare in un'ottica di breve periodo, cercando di sfruttare ogni occasione di ricevere contributi, ed a investire poco nella redazione dei progetti su cui si baserà la selezione delle iniziative da finanziare.

- In primo luogo, gli intervistati rilevano come i **criteri di selezione** dei progetti non siano sempre stati sufficientemente esplicitati e soprattutto come questi non prevedessero una chiara preferenza per i progetti più facilmente cantierabili.

Alcuni di loro hanno avuto la sensazione che la probabilità di ricevere un finanziamento fosse legata più alla quantità che alla qualità delle proposte presentate. In effetti, in una prima fase dell'attività provinciale, la tendenza è stata quella di ammettere a finanziamento senza un'eccessiva scrematura il maggior numero di iniziative presentate allo scopo di esaurire la disponibilità di fondi; del resto sia l'iniziale scarsità di risorse umane, sia la novità dell'argomento rendevano difficoltoso effettuare un'istruttoria particolarmente severa.

- Indirettamente emerge anche il fatto che non sono previsti **disincentivi**, che possano indurre i Consorzi a non presentare progetti il cui esito è dubbio. Dato che l'unica sanzione è la revoca del finanziamento, che peraltro sembra riservata ai casi più gravi, i Consorzi finiscono per presentare alcuni progetti più per non mancare un'occasione di ricevere dei contributi che per l'effettiva necessità di avviare una particolare iniziativa.

- A detta degli intervistati, i Consorzi tendono ad investire poco per inviare alla Provincia progetti di qualità anche perché spesso **non sono in grado di realizzare i progetti** in questione **senza il contributo provinciale**. Questo significa che si cerca di non impegnare troppe risorse economiche ed umane, in un'attività di progettazione che potrebbe rivelarsi inutile; per lo stesso motivo i Consorzi sono disposti ad investire, ad esempio per acquistare le aree necessarie, o ad attivarsi per ottenere il consenso di amministratori e cittadini solo dopo aver ottenuto la certezza del finanziamento.

Su questo punto la prospettiva della Provincia è diametralmente opposta: essendoci, in base al Decreto Ronchi, precisi obblighi di legge secondo cui i Consorzi sono tenuti a raggiungere determinate percentuali di raccolta differenziata, si presume che questi debbano essere in grado di avviare delle iniziative indipendentemente dall'intervento della Provincia, che avrebbe solamente lo scopo di facilitare la loro azione.

- Alcuni degli intervistati ritengono, infine, che vi sia eccessiva **incertezza** circa le **modalità con cui saranno impiegati i fondi ogni anno** e che l'anticipo con cui solitamente vengono a conoscenza dell'apertura dei bandi non sia sufficiente per adeguare le proprie strategie o comunque per una progettazione accurata.

Anche nel caso abbiano a disposizione solo progetti ancora "acerbi", i Consorzi in genere non rinunciano a presentarli, non avendo la certezza di poterlo fare quando questi avranno raggiunto uno stadio più avanzato; gli intervistati sottolineano, infatti, come le priorità e le modalità di finanziamento siano variate più volte nel corso degli anni. Secondo la Provincia questo timore è immotivato visto che i bandi si susseguono regolarmente; quanto ai cambiamenti, questi sarebbero stati introdotti proprio per rispondere ad alcune richieste manifestate dagli stessi Consorzi.

Per aggirare questa difficoltà si propone di puntare ad una maggiore standardizzazione e ripetitività dei bandi, sia per quanto riguarda i periodi per la presentazione delle domande, che la tipologia di iniziative finanziate. Vi è, inoltre, chi auspica il semplice ribaltamento ad ogni Consorzio dei fondi derivanti dal gettito dell'ecotassa pagata all'interno del suo territorio, con il solo vincolo di utilizzarli per realizzare progetti conformi al Programma Provinciale di Gestione dei Rifiuti; a questo proposito emerge comunque la consapevolezza che si tratta di una strada difficilmente praticabile, in quanto verrebbe drasticamente ridotta la capacità di indirizzo della Provincia.

Uno dei rappresentanti dei Consorzi afferma, infine, che la sensazione di incertezza è acuita dal fatto che due soggetti, Provincia e Regione, erogano finanziamenti analoghi con modalità simili, ma non identiche ed auspica un maggiore coordinamento tra le due realtà.

4.3 La comunicazione tra la Provincia ed i Consorzi

Nel corso delle interviste sono stati raccolti pareri contrastanti sulle modalità di rapporto tra la Provincia ed i Consorzi. Diversi interlocutori hanno espresso soddisfazione, altri ritengono invece che, soprattutto in passato, abbia prevalso uno stile di comunicazione eccessivamente formalizzato e burocratico. Questi ultimi rimproverano alla Provincia una "poca conoscenza del territorio" e cioè del contesto in cui i progetti vengono realizzati e delle difficoltà con cui i Consorzi si scontrano. Durante uno dei colloqui è stata evidenziata la sensazione che le spiegazioni fornite a questo proposito alla Provincia vengano generalmente accolte con un fondo di incredulità e diffidenza: non si capirebbe che ostacoli apparentemente banali, quale ad esempio l'acquisto di un terreno da privati, possono in realtà bloccare a lungo l'avvio di un progetto. A detta di altri, la scarsa conoscenza delle condizioni in cui operano i Consorzi avrebbe spinto la Provincia ad insistere in alcune richieste che questi difficilmente potevano rispettare, avendo la necessità di adattare i progetti alle peculiarità del proprio territorio.

La sensazione è che, anche laddove le relazioni erano buone, queste non fossero particolarmente intense e che non si fosse instaurato un rapporto di collaborazione e fiducia, che avrebbe forse potuto indurre i Consorzi a non presentare progetti dalle probabilità di riuscita eccessivamente incerte.

Le critiche espresse dovrebbero, comunque, essere superate in quanto da circa due anni la Provincia ha iniziato ad investire nella creazione di un gruppo tecnico che, tra gli altri compiti, ha quello di supportare i Consorzi nell'elaborazione dei progetti da presentare in risposta ai bandi provinciali ed eventualmente anche a quelli regionali.

Nel corso dei colloqui i Consorzi hanno più volte affermato di ritenere proficua tale forma di cooperazione; uno dei rappresentanti ha, tuttavia, sottolineato come questo tipo di approccio, esuli dalle modalità consolidate di rapporto con la Provincia, tradizionalmente preposta ad esercitare una funzione di controllo. Per il Consorzio, quindi, non sarebbe stato automatico rivedere la propria concezione della Provincia (da Ente preposto a verificare il rispetto della normativa di riferimento, a *partner* nella ricerca delle strategie e dei mezzi più indicati per perseguire obiettivi comuni), avvalendosi pienamente della consulenza offerta.

In generale i Consorzi ritengono importanti i momenti di contatto diretto con i rappresentanti della Provincia e, in particolare, sembrano attribuire grande valore a tutte quelle occasioni in cui questi ultimi si sono recati personalmente nelle loro sedi per approfondire la conoscenza delle realtà in cui essi operano.

Uno degli intervistati ritiene che sarebbe necessario incentivare lo scambio di esperienze ed il confronto anche tra i diversi Consorzi e che la Provincia, grazie al proprio ruolo sovraordinato, sarebbe il soggetto più indicato per farlo. Concretamente, si propone di organizzare dei momenti in cui i beneficiari dei finanziamenti siano tenuti a relazionare sull'andamento delle iniziative avviate con il contributo della Provincia ed in particolare sulle difficoltà incontrate e sulle soluzioni eventualmente adottate. Se vi fosse sufficiente collaborazione da parte dei Consorzi, una simile iniziativa potrebbe facilitare la diffusione sul territorio delle iniziative migliori ed allo stesso tempo rendere più improbabile la ripetizione dei medesimi errori in contesti diversi; la proposta appare tra l'altro pienamente conforme all'ottica provinciale secondo cui i fondi disponibili, insufficienti per rivoluzionare direttamente il sistema di gestione dei rifiuti, se ben utilizzati possono contribuire in modo rilevante ad innescare una trasformazione dello stesso.

Capitolo 5

Le stazioni di conferimento

5.1 Le ragioni dei ritardi

Le stazioni di conferimento non sono strutture complesse, in assenza di problemi tra l'inizio dei lavori e l'apertura al pubblico dovrebbero trascorrere circa sei mesi. Perché allora non è stato ancora possibile liquidare i contributi relativi a progetti ammessi a finanziamento nel 1996? E perché alcuni progetti hanno accumulato ritardi tali da indurre la Provincia a revocare il proprio contributo?

Già analizzando le vicende dei singoli progetti, schematicamente descritte nei quadri riassuntivi realizzati durante la prima parte di questo lavoro e riportati in appendice, emerge un elemento comune: nella quasi totalità dei casi i ritardi si sono verificati nella fase che precede l'appalto, una volta avviati i lavori, invece, gli scostamenti dai tempi preventivati sono stati molto minori; le interviste ai rappresentanti dei Consorzi e della Regione hanno confermato questo fatto.

Schematizzando, è possibile ricondurre i ritardi a più ordini di difficoltà, collegati al più generale problema della localizzazione delle strutture.

- **Individuazione dei siti.** L'individuazione dei siti in cui collocare le stazioni di conferimento compete in genere ai Comuni interessati, in base alle disponibilità dichiarate i Consorzi redigono poi i relativi progetti. Da ciò discendono le difficoltà incontrate nella realizzazione di alcune delle strutture finanziate; in diversi casi, infatti, i Comuni, non vincolati al rispetto degli impegni assunti, dopo aver dichiarato la disponibilità di un'area nella fase della progettazione preliminare, l'hanno ritirata nelle fasi successive per ridestinare l'area ad altri scopi.

Nei primi anni di concessione dei contributi (quelli cioè in cui la Provincia ha finanziato il maggior numero di stazioni) vi era un certo interesse da parte dei Comuni per la realizzazione di queste infrastrutture, che potevano rivelarsi utili per ridurre l'abbandono di rifiuti ingombranti sul territorio comunale, un fenomeno fonte di costi non indifferenti, ma queste non erano certamente una priorità politica. Forse anche a causa della rarità degli esempi in quel momento già realizzati, vi era infatti, scarsa consapevolezza delle funzioni e dell'utilità delle stazioni.

A detta degli intervistati i Comuni stanno gradualmente arrivando a riconoscere l'importanza di queste strutture; le più recenti esperienze regionali sembrano, tuttavia, far presumere il contrario. A partire dal bando di finanziamento del 2000, la Regione ha imposto come condizione per concedere un contributo la firma di un accordo con gli altri soggetti coinvolti, e cioè Provincia, Consorzio e Comune. Poiché aderendo ciascuno di essi si assume precisi oneri per la realizzazione, si pensava che questo potesse essere sufficiente a scongiurare gli ormai noti problemi di localizzazione; questa speranza non si è però concretizzata: essendo, infatti, l'accordo volontario e vincolante solo per l'ottenimento del contributo, nuovamente vi sono stati numerosi Comuni che hanno dichiarato non più disponibili aree per cui già si erano impegnati.

- **Acquisizione delle aree.** Questo aspetto apparentemente banale è stato in diversi casi causa di notevoli ritardi, in quanto sul territorio di ogni comune vi è in genere un numero limitato di aree potenzialmente adatte per dimensioni ed altre caratteristiche ad ospitare una stazione di conferimento. Ciò conferisce ai proprietari dei terreni in questione un potere negoziale notevole e può spiegare a volte il protrarsi delle trattative.

In alcuni casi l'acquisto delle aree non è stato necessario, ad esempio perché queste erano già di proprietà comunale, o si è svolto senza intoppi, ma sono stati ugualmente necessari tempi lunghi per assegnarle, attraverso una delibera, al Consorzio.

- **Localizzazioni non idonee.** In occasione del bando di finanziamento per il 1996, la Regione aveva emanato alcune indicazioni sulle caratteristiche che le aree scelte per ospitare le stazioni di conferimento, avrebbero possibilmente dovuto avere. Nella pratica queste hanno,

però, avuto ben poco seguito: in generale le valutazioni dei Comuni non sono state effettuate in base a criteri astratti che permettessero di individuare la localizzazione ideale per una stazione, ma piuttosto in base a considerazioni eminentemente pratiche. Sono stati, quindi, privilegiati terreni che i Comuni già possedevano o che comunque potevano acquisire con facilità; le amministrazioni, inoltre, nell'individuazione dei siti puntavano a non entrare in conflitto con gli interessi di abitanti e operatori economici.

In generale sono state scelte aree "scomode", quasi sempre interessate da vincoli di diverso tipo (ad esempio: idrogeologico o in base alla Legge Galasso), il che comporta in primo luogo tempi lunghi per redigere progetti conformi ai vincoli in questione. I tempi si dilatano anche perché in questi casi prima di dare inizio ai lavori è necessario richiedere svariate autorizzazioni, che spesso tardano ad arrivare.

In un certo numero di casi, per di più, la scelta è caduta su zone non ancora urbanizzate, rendendo indispensabile realizzare una strada di accesso alla stazione, nonché l'allacciamento alla rete idrica, fognaria ed elettrica con il risultato di moltiplicare le autorizzazioni da ottenere e dilatare i tempi necessari.

Considerazioni analoghe possono essere fatte per quanto riguarda la compatibilità urbanistica: la Regione individuava come collocazione ideale quella in aree destinate ai servizi di pubblica utilità o comunque ai servizi, nell'impossibilità si consigliava di ricorrere a terreni a destinazione agricola; in questo caso sarebbe stato, infatti, possibile modificare lo strumento urbanistico ricorrendo ad una variante semplificata, che richiede circa novanta giorni. Anche su questo punto, però, le indicazioni spesso non sono state seguite, le scelte fatte hanno reso necessario ricorrere alla variante generale che richiede circa un anno di tempo.

- **Opposizione dei cittadini.** In diversi casi l'avvio dei lavori è stato ritardato o impedito dall'opposizione dei cittadini residenti nelle zone limitrofe a quelle interessate dagli interventi. Questi, preoccupati in particolare della possibile perdita di valore delle proprietà immobiliari, sono in alcuni casi ricorsi alla magistratura; uno dei Consorzi ha visto bloccare la realizzazione di ben due delle quattro stazioni in programma dalla presentazione di esposti per il sospetto che nella scelta del sito da parte del sindaco avessero giocato interessi privati. In entrambe i casi le inchieste sono state archiviate, hanno però determinato il congelamento della procedura ed allungato notevolmente i tempi.

- **Complessità degli aspetti procedurali.** Come già ricordato, scelte localizzative inadeguate hanno appesantito le procedure burocratiche da cui dipendevano l'avvio ed il completamento dei lavori. Ciò si è rivelato un ostacolo di non poco conto; i Consorzi lamentano in particolare il fatto che, pur trattandosi di opere di pubblica utilità, i tempi per ottenere le autorizzazioni previste siano quelli lunghi a cui deve adeguarsi qualsiasi privato.

Sotto accusa è anche il fatto che a queste strutture relativamente semplici si applichi, per molti aspetti, la medesima normativa prevista per opere ben più complesse; in particolare la realizzazione di una stazione di conferimento è disciplinata dalla legislazione vigente in tema di opere pubbliche e di appalti. Per quanto riguarda ad esempio gli anni 1996-1997, in cui la gestione dei finanziamenti è avvenuta in coordinamento con la Regione, la procedura è stata ulteriormente appesantita dalla necessità di ottenere un parere del Comitato Regionale Opere Pubbliche (CROP), come previsto dalla L.R. 18/84.

Le criticità finora evidenziate sono quelle più frequentemente rilevate dai rappresentanti dei Consorzi nel corso delle interviste, dal complesso del lavoro effettuato emergono però alcune considerazioni più generali.

Innanzitutto, l'analisi delle difficoltà incontrate nella realizzazione delle stazioni di conferimento sembra suggerire che, per almeno alcuni dei progetti, sarebbe stato utile un maggiore approfondimento prima dell'ammissione a finanziamento. Per quanto riguarda il 1996, anno a cui risale la maggior parte dei progetti riconducibili a questa tipologia, questa considerazione è avallata anche dall'esame delle vicende che hanno portato alla concessione dei contributi

Come già ricordato, nel biennio 1996-1997, non avendo ancora potuto approvare il Programma di Gestione dei Rifiuti, la Provincia decise di conformarsi alle indicazioni regionali

nella scelta delle iniziative da sostenere con i propri fondi. Per il 1996 stabilì, quindi, di concedere ad una serie di progetti già finanziati al 50% dalla Regione, un ulteriore contributo pari al 20% della spesa ammissibile.

Poiché i Consorzi avevano manifestato la necessità di avere la certezza del finanziamento per poter procedere alla progettazione esecutiva e fare le relative previsioni di spesa sul bilancio, la Regione decise di concedere i finanziamenti sulla base dei progetti preliminari, richiedendo la successiva presentazione dei progetti esecutivi e riservandosi eventualmente di revocare i finanziamenti sulla base di questi ultimi. Essendo però l'anno in questione, il primo di applicazione dell'ecotassa, l'ammontare dei fondi regionali disponibili per l'incentivazione della raccolta differenziata non venne determinato in base alle entrate effettive, ma piuttosto affidandosi ad una stima poi rivelatasi eccessivamente ottimistica. Ciò contribuì ad una anormale disponibilità di fondi, che dovevano essere impegnati entro la fine dell'anno per non andare perduti; la Regione si vide quindi costretta ad ammettere a finanziamento, pur con numerose prescrizioni, tutti o quasi i progetti presentati.

Visto, però, che i Consorzi hanno la tendenza ad investire poco nella progettazione finché non vi è la sicurezza di poter ottenere il finanziamento richiesto i progetti preliminari approvati erano carenti sotto diversi punti di vista: alcuni, ad esempio, si riferivano a terreni di cui non si sapeva se sarebbe stato possibile ottenere la proprietà. In altri casi non vi era stato un esame sufficientemente accurato dei vincoli a cui erano sottoposte le aree prescelte, si è così scoperto solo in sede di progettazione esecutiva che queste non erano idonee e che occorreva individuare delle soluzioni alternative.

Tornando a quanto emerge dal complesso del lavoro, una seconda considerazione è che, in relazione ai tempi di completamento delle stazioni, erano state fatte delle previsioni forse troppo ottimistiche. Le vicende analizzate inducono infatti a ritenere che, qualora non vi sia fin da subito la certezza che le aree su cui si vuole intervenire sono già disponibili e libere da vincoli di qualsiasi tipo, l'accumularsi di ritardi sia estremamente probabile. Anche volendo supporre che durante le interviste i Consorzi abbiano enfatizzato le difficoltà incontrate a causa dello scarso interesse dei Comuni e della lentezza delle procedure autorizzative, minimizzando le proprie responsabilità (che comunque alcuni di loro ammettono), sembra che esistano degli ostacoli che non sempre possono essere aggirati. In alcuni casi, ad esempio, potrebbe essere oggettivamente difficile individuare aree disponibili che non siano soggette ad alcun tipo di vincolo, visto che questi interessano buona parte del territorio della Provincia e la quasi totalità del territorio di alcuni Comuni montani.

Anche le esperienze regionali con il bando relativo all'anno 2000 sembrano supportare questa ipotesi: per giungere al completamento dei lavori ed all'invio della relativa richiesta di liquidazione si prevedeva un lasso di tempo di diciotto mesi, ma anche in questo caso i termini saranno disattesi.

In questo quadro sembra positiva la scelta fatta dalla Provincia con i piani triennali e dalla Regione con il bando già citato, di impegnare i fondi relativi alle stazioni di conferimento non sul bilancio dell'anno di ammissione a contributo, ma su quello dell'anno in cui si prevede, in base ad un cronoprogramma, di poter effettuare la spesa.

5.2 Il ruolo degli standard qualitativi.

Nel corso delle interviste è stato affermato che le numerose prescrizioni introdotte da Regione e Provincia, e da queste fatte rispettare con una certa rigidità, avrebbero fatto lievitare in modo eccessivo i costi di realizzazione delle stazioni e dilatato i tempi necessari per completarle. Ciò avrebbe tra l'altro contribuito a ridurre ulteriormente l'interesse dei Comuni per queste strutture; questi si sarebbero trovati, infatti, ad affrontare investimenti ben più cospicui di quelli preventivati al momento della presentazione dei progetti preliminari.

Secondo il consulente provinciale in materia di stazioni di conferimento, a fare lievitare i costi sarebbero stati piuttosto gli stessi progettisti. Recentemente sono state emanate, per conto della Regione, delle linee guida per la progettazione, ma nel 1996, così come nel 1997, vi era ampia discrezionalità in proposito.

In assenza di riferimenti puntuali, sarebbero stati previsti investimenti cospicui per aspetti non essenziali, tentando invece di contenere i costi relativi a elementi ben più rilevanti. La Provincia, ad esempio, ha imposto con fatica l'acquisto di cassoni dotati di coperchio (il cui costo è di poco superiore a quello di contenitori che ne sono privi), mentre diverse stazioni prevedevano come locali destinati all'operatore costruzioni in muratura di dimensioni considerevoli, laddove sarebbero stati sufficienti piccoli prefabbricati dal costo nettamente inferiore.

A sostegno della tesi che ritiene eccessivamente elevati gli standard fissati dalla Regione e dalla Provincia, sia per quanto riguarda l'aspetto strutturale che quello gestionale, è interessante il fatto che uno dei Consorzi, proprio per questo motivo, abbia rinunciato a presentare istanza di contributo per la realizzazione delle proprie stazioni.

Il Consorzio in questione ha ritenuto più opportuno puntare in una prima fase su una serie di strutture più semplici, con l'intento di incrementarne progressivamente la funzionalità attraverso una serie di interventi migliorativi da effettuarsi anno per anno, in base alle disponibilità di bilancio dei Comuni interessati. Queste stazioni di conferimento, costruite in genere in economia, sono certamente meno gradevoli sotto il profilo estetico, ma hanno finora garantito risultati che il Consorzio giudica soddisfacenti ed hanno avuto un costo di poche decine di milioni, inferiore cioè anche di dieci volte a quello di strutture più complesse.

L'esperienza descritta presenta un aspetto di particolare interesse. La motivazione di fondo che ha spinto Regione e Provincia a imporre il rispetto di determinati standard è stata la speranza che, rendendo le stazioni di conferimento quanto più possibile differenti da delle discariche, fosse possibile evitare o limitare l'opposizione dei cittadini residenti nelle zone interessate. Per questa ragione si è richiesto di prevedere una rampa che agevolasse il conferimento, in modo da non avere materiali abbandonati all'esterno dei cassoni; si sono anche imposte la copertura di almeno alcuni dei cassoni, nonché (particolare che, a detta della Regione, è stato contestato con particolare forza dai Consorzi) la sistemazione a verde dell'area. Per quanto riguarda la gestione è stata invece richiesta la presenza costante durante l'orario di apertura di un operatore che garantisse una conduzione ordinata della struttura, naturalmente con costi non indifferenti.

Nonostante l'elevata qualità delle strutture progettate, come si è visto, l'opposizione dei cittadini è stata un elemento non secondario nel rallentare l'avvio degli interventi finanziati da Regione e Provincia; nel caso presentato, invece, questo fattore sembra non aver causato ostacoli rilevanti: per servire i diciannove Comuni consorziati, sono state infatti realizzate in tempi estremamente limitati una dozzina di stazioni, senza che ciò suscitasse particolari resistenze.

E' certamente possibile che questo risultato dipenda in parte dalla buona reputazione di cui il Consorzio gode sul proprio territorio, mentre non sembra possibile attribuire l'assenza di opposizione alla collocazione defilata delle infrastrutture, dal momento che alcune di queste si trovano in posizione assolutamente centrale, ad esempio nella piazza del mercato di uno dei Comuni interessati o davanti al Municipio di un altro.

Sulla scorta dell'esperienza fin qui descritta, non sembra assurdo ipotizzare che l'imposizione di standard elevati possa, in determinate condizioni, rivelarsi controproducente: la popolazione è in grado di apprezzare il livello qualitativo di un'opera solo dopo che questa è stata realizzata, l'opposizione scatta però prima che questo possa avvenire, in una fase in cui un maggiore dispiegamento di mezzi può più facilmente contribuire a creare un allarme ingiustificato. In questo contesto potrebbe invece rivelarsi vincente la scelta di strutture meno impegnative: la posa di pochi cassoni è un'operazione che può essere eseguita in tempi ristretti, senza eccessiva pubblicità e che forse non suscita una forte opposizione in quanto non appare così "definitiva" come l'arrivo delle ruspe o come l'esecuzione di una colata di cemento. Gli interventi migliorativi, invece, agiscono su strutture già esistenti e con cui, di fatto, i cittadini hanno già imparato a convivere. Un simile modo di procedere, inoltre, limita le autorizzazioni necessarie ed i relativi tempi di ottenimento.

Sarebbe interessante poter dare un giudizio complessivo su questa strategia; per poter valutare se una realizzazione molto più tempestiva giustifichi la rinuncia a certi standard qualitativi sarà però forse necessario attendere l'entrata in funzione di un numero più cospicuo

di stazioni realizzate secondo le prescrizioni provinciali e regionali, in modo da poter paragonare i risultati ottenuti dalle due tipologie di strutture in termini di percentuali di raccolta differenziata.

In conclusione sembra interessante citare ancora due fatti che paiono deporre a favore di strutture di minori dimensioni, eventualmente in numero maggiore.

Il primo elemento è, che tra tutti i progetti di stazioni finanziati dalla Provincia, l'unico completato in tempi relativamente brevi prevedeva una struttura decisamente meno complessa e meno costosa della maggior parte delle altre, al servizio dell'unico Comune promotore del progetto. Il secondo è che alcuni dei Consorzi hanno dichiarato di aver incontrato difficoltà nell'individuazione dei siti e nell'avvio dei lavori, non perché vi fosse scarso interesse da parte dei Comuni, ma piuttosto perché questi si opponevano alla necessità di realizzare aree a valenza sovracomunale.

Capitolo 6

La rendicontazione

Come già evidenziato nella prima parte del lavoro, non sempre le difficoltà nella realizzazione dei progetti sono le uniche cause della dilatazione dei tempi necessari per giungere all'erogazione dei contributi. In alcuni casi queste sono da ricercare piuttosto nelle fasi di rendicontazione e liquidazione, per quanto concerne sia l'invio della documentazione da parte dei Consorzi, sia il relativo esame da parte della Provincia.

Sotto un certo punto di vista questo fatto può essere interpretato con sollievo: la possibilità di un'iniziativa di incidere positivamente sulle percentuali di raccolta differenziata è, infatti, legata alla sua realizzazione, mentre l'effettiva erogazione del contributo non è direttamente rilevante. Trovandosi di fronte a dei ritardi è, quindi, preferibile scoprire che questi si sono accumulati nella fase di rendicontazione, ma certo anche questa è una tendenza da correggere. Ciò permetterebbe di limitare un'inutile accumulo di residui passivi ed inoltre di liberare risorse umane, che potrebbero, ad esempio, seguire maggiormente l'istruttoria e la realizzazione dei progetti.

6.1 Le ragioni dei ritardi

In relazione all'invio delle rendicontazioni, il personale provinciale sottolinea come non sempre questo sia particolarmente celere e come anzi spesso debba essere sollecitato.

La sensazione è che per i Consorzi non si tratti di una priorità: essi sembrano essere ben consapevoli degli obiettivi contrastanti a cui si trova di fronte la Provincia, che da un lato non può permettere l'accumulo di residui passivi, ma d'altro canto ha il preciso compito di spendere le somme disponibili e perciò difficilmente può adottare una politica di assoluto rigore. E' palese che la revoca dei contributi, fondamentalmente l'unica arma nelle mani della Provincia, è uno strumento sgradevole che può essere impiegato solo nei casi più gravi, e quindi difficilmente in relazione ad interventi rendicontati in ritardo, ma comunque realizzati. In quest'ottica i Consorzi sembrano confidare nella possibilità di ricevere i contributi loro assegnati indipendentemente dalla data di presentazione della rendicontazione.

Almeno alcune delle interviste realizzate hanno confermato la plausibilità di questa ipotesi. In alcuni casi la lentezza dell'invio è ricondotta a motivazioni di carattere tecnico (un esempio per tutti: in caso di appalto unico per più stazioni di conferimento, gli eventuali intoppi nella realizzazione di una queste ritardano il collaudo e la rendicontazione delle rimanenti), ma vi è anche chi ammette che nella programmazione del lavoro queste attività tendono a passare in secondo piano rispetto a questioni che appaiono più urgenti. L'impressione generale è che non sempre i termini prescritti siano del tutto chiari e, soprattutto, che questi vengano considerati con una certa elasticità.

Anche la fase di esame della documentazione che giunge in Provincia non è estranea alla formazione di ritardi.

In alcuni casi, un primo motivo è da ricercare nella scarsa qualità del materiale inviato, che rende difficoltosa l'analisi. In generale le documentazioni sono piuttosto avare di informazioni: per quanto riguarda l'aspetto contabile, ad esempio, le spese sostenute sono spesso riportate senza alcuna ulteriore spiegazione che chiarisca a cosa corrispondono o perché sono difformi da quelle preventivate. Questa tendenza si accentua quando si passa a questioni più difficilmente valutabili, come ad esempio il grado di raggiungimento degli obiettivi previsti o le ricadute occupazionali delle iniziative.

In alcuni casi si potrebbe ipotizzare che questa stringatezza sia, almeno in parte voluta, per non mettere in eccessivo risalto un utilizzo dei contributi non del tutto conforme ai preventivi approvati, ma sicuramente questa non è l'unica spiegazione.

Specie tra le rendicontazioni pervenute più recentemente vi sono esemplari redatti con evidente cura, ma anche questi a volte sono privi di alcune informazioni che possono forse apparire poco rilevanti a chi redige la documentazione, ma che sono essenziali per permettere

la liquidazione di quanto dovuto. Sia le interviste ai Consorzi, che i colloqui con il personale provinciale evidenziano come in generale vi sia in chi redige la documentazione una scarsa consapevolezza circa il tipo di controllo fatto dalla Provincia su quanto ricevuto e come, quindi, l'importanza e la funzione di alcune richieste non siano sempre pienamente comprese.

In alcuni Consorzi queste attività tendono, come già ricordato, ad essere rinviate; vengono quindi svolte quando il tempo a disposizione è ormai scarso, rifacendosi al *modus operandi* consolidato piuttosto che alle richieste provinciali, specie qualora queste siano mutate più volte. Ciò è particolarmente grave perché per migliorare attraverso la richiesta di modifiche o integrazioni una rendicontazione non conforme alle necessità provinciali, è necessario un processo che in genere comporta un notevole dispendio di tempo.

A giudizio del personale provinciale, la procedura di esame potrebbe essere notevolmente sveltita se i Consorzi si avvalsero maggiormente della consulenza della Provincia nel redigere la documentazione, sfruttando anche la possibilità di ottenere chiarimenti sulle modalità da seguire attraverso contatti informali. All'interno dell'Ente vi è piena disponibilità in questo senso, in quanto il meccanismo è già stato sperimentato con ottimi risultati con le associazioni private che accedono ad analoghe tipologie di finanziamento. Questa forma di collaborazione con i Consorzi stenta, tuttavia, ad affermarsi; sembra, infatti, che questi non abbiano ancora del tutto superato l'atteggiamento di diffidenza che impedisce una maggiore cooperazione con la Provincia anche nelle fasi di progettazione e realizzazione delle iniziative.

L'instaurarsi di rapporti collaborativi tra chi redige e chi esamina le rendicontazioni, peraltro, è oggettivamente difficoltoso in quanto all'interno dei Consorzi spesso non è una sola persona ad occuparsi della rendicontazione, a volte sono coinvolti consulenti esterni, in un caso progetti diversi sono seguiti da aree diverse dello stesso Consorzio. In generale questa situazione rallenta anche l'avvio di un processo di apprendimento (di cui, infatti, si riscontrano per ora pochi segnali) che dovrebbe gradualmente migliorare la qualità della documentazione prodotta.

Alcuni degli intervistati, d'altra parte, hanno evidenziato come difficoltà analoghe si siano verificate anche all'interno della Provincia, a causa di alcuni avvicendamenti e del rapido aumento del numero delle persone coinvolte nella gestione dei contributi.

Questi cambiamenti, di per sé in grado di rallentare l'azione dell'ufficio, sono stati avvertiti con particolare forza in quanto nella fase iniziale dell'attività i progetti e le relative liquidazioni erano di fatto seguiti da un'unica persona. Non esistevano, quindi, *routine* consolidate per l'esame della documentazione, né strumenti che permettessero a tutti i componenti dell'ufficio di accedere agevolmente alle informazioni riguardanti l'evolversi dei singoli progetti. Alcuni dei rappresentanti dei Consorzi hanno quindi rilevato come ad esempio le medesime richieste siano state ripetute più volte o come in altri casi si siano prolungati i tempi di esame della documentazione.

6.2 Possibili linee d'azione

Le considerazioni presentate finora suggeriscono alcuni spunti di riflessione, che potrebbe essere utile valutare se si decidesse di puntare alla riduzione dei tempi necessari per la fase di rendicontazione.

- Partendo dall'ultimo punto toccato, sicuramente vi è la necessità di intervenire, spersonalizzando la procedura di liquidazione, per garantire che eventuali ulteriori avvicendamenti abbiano ripercussioni limitate sull'attività e sui tempi di risposta della Provincia.

Occorre in primo luogo migliorare l'accessibilità delle informazioni concernenti lo sviluppo dei singoli progetti, sia per tutti gli attuali componenti dell'ufficio, che per gli ipotetici "nuovi arrivati". Sarebbe, inoltre, utile introdurre una procedura maggiormente standardizzata, al cui interno siano definiti più precisamente i diversi compiti e ruoli e le modalità di raccordo tra le persone che li rivestono, in modo che sia sempre possibile individuare chi in un certo momento ha la responsabilità di fare procedere la liquidazione.

Su questo tema la Provincia ha, comunque, già avviato una riflessione e sta sperimentando alcune misure correttive; anche l'avvio del presente lavoro, ed in particolare la predisposizione e l'aggiornamento dei quadri riepilogativi, si inquadrano del resto in quest'ottica.

- Al fine di ricevere materiale di qualità migliore, potrebbe essere utile prendere atto che nella prassi le rendicontazioni vengono spesso redatte senza avere molto tempo a disposizione, non sempre dalla stessa persona e spesso molto tempo dopo la concessione del contributo. Volendo ottenere dai Consorzi elaborati conformi alle esigenze della Provincia, le richieste dovrebbero essere particolarmente chiare e precise, e probabilmente dovrebbero essere ripetute in più occasioni; sicuramente non è sufficiente comunicare le modalità da seguire esclusivamente in occasione dell'ammissione a finanziamento. Una soluzione potrebbe essere quella di investire nell'elaborazione di un modello standard a cui rimanere fedeli il più a lungo possibile.

Inoltre sembra importante trasmettere l'idea che la rendicontazione, e più in generale la comunicazione alla Provincia di informazioni relative ai progetti, non costituiscono aspetti del tutto secondari nella vicenda del finanziamento; in quest'ottica è sicuramente positiva la strada intrapresa dalla Provincia, che ha iniziato ad inviare ai Consorzi richieste più frequenti e puntuali di informazioni sullo stato dei progetti finanziati, facendo sentire maggiormente il proprio interesse a ricevere un'informazione adeguata.

- Anche per quanto concerne la rendicontazione dei progetti, è emersa l'opportunità di riorientare le modalità di interazione con i Consorzi verso la collaborazione; un simile cambiamento richiede tempi lunghi, ma potrebbe forse essere incentivato. La considerazione più banale è che varrebbe la pena di ribadire frequentemente, se non ogni volta che si inviano comunicazioni pertinenti, l'interesse della Provincia ad essere contattata precocemente per risolvere eventuali difficoltà prima dell'invio della documentazione.

Volendo investire di più in questo senso, visto il valore e l'utilità che i rappresentanti dei Consorzi attribuiscono alle occasioni di contatto personale con la Provincia, si potrebbe ipotizzare di organizzare un momento di incontro tra le persone che redigono e quelle che esaminano la documentazione, ad esempio sfruttando l'eventuale necessità di comunicare l'introduzione di cambiamenti rilevanti nelle modalità da seguire. Si tratterebbe di un'opportunità per chiarire le esigenze provinciali, ed eventualmente per discutere di quelle dei Consorzi, ma soprattutto di un'occasione di conoscenza diretta tra persone che di solito comunicano solo telefonicamente o per iscritto; potrebbe quindi favorire l'instaurarsi di un clima di maggiore fiducia ed incentivare il ricorso ai contatti informali.

Riferimenti bibliografici

Bobbio L., *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Franco Angeli, Milano, 1996.

Capano G., Giuliani M. (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, 1996.

Provincia di Torino, *Un sistema integrato per la Provincia di Torino*, opuscolo informativo, Torino, 1998.

Provincia di Torino, *Programma Provinciale di gestione dei rifiuti - Revisione Gennaio 2000*, Torino, 2000.

Provincia di Torino, Osservatorio Rifiuti Provinciale, *Rapporto sullo stato del sistema di gestione dei rifiuti*, Torino, 2001.

Provincia di Torino, Osservatorio Rifiuti Provinciale, *Rapporto sullo stato del sistema di gestione dei rifiuti*, Torino, 2002.

Allegato 1

1.1 Il sistema integrato di gestione dei rifiuti della Provincia di Torino

La Legge Regionale 59/95 stabilisce che le fasi dello smaltimento dei rifiuti urbani siano realizzate mediante un sistema integrato di smaltimento e riutilizzo, che, all'art.5 viene definito come "il complesso delle attività, degli interventi e delle strutture interconnessi tra loro, atto ad ottimizzare la gestione dei rifiuti, sia in termini di riutilizzo delle risorse, compreso quello energetico, sia in termini di trattamento e di smaltimento definitivo e di minore impatto ambientale".

La traduzione in linee operative concrete è demandata al Programma Provinciale di gestione dei rifiuti, approvato nel settembre 1998.

Il Programma, elaborato anche sulla base degli ulteriori vincoli posti dal Piano Regionale di gestione dei rifiuti, nonché dal Decreto Legislativo n. 22/97 (Decreto Ronchi), prevede che la raccolta differenziata intercetti circa il 50% dei rifiuti solidi urbani prodotti e che questi vengano poi avviati al compostaggio o al riciclo. La quota rimanente viene selezionata attraverso un trattamento meccanico-biologico, che separa la frazione secca destinata al recupero energetico ed una frazione umida che, dopo un trattamento di stabilizzazione, potrà essere impiegata in interventi di ripristino ambientale. Il sistema integrato persegue l'azzeramento del ricorso allo smaltimento in discarica per il rifiuto tal quale; le discariche verranno utilizzate unicamente per i residui derivanti da operazioni di recupero e da trattamenti biologici e termici.

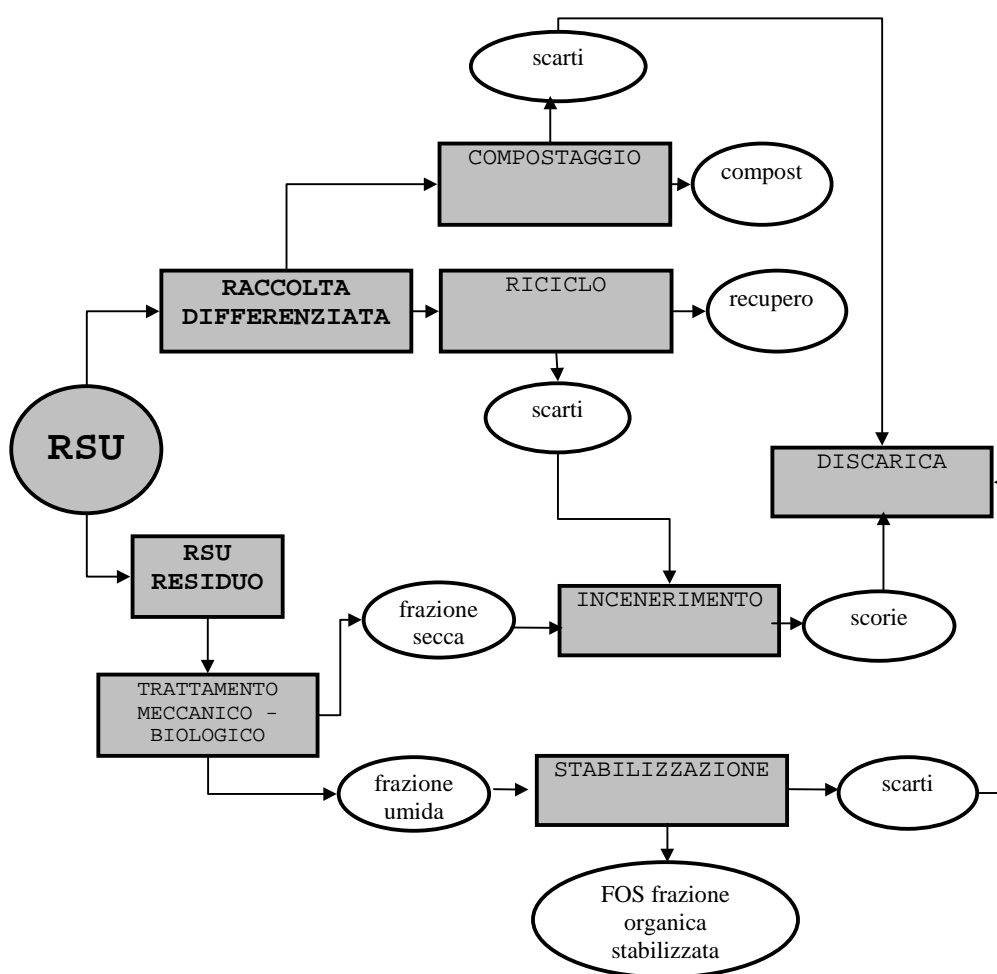


Fig. 1 - Schema del Sistema di Gestione Integrato

Al servizio del servizio integrato di gestione dei rifiuti dovrà essere realizzata una rete impiantistica costituita da:

- stazioni di conferimento, aree attrezzate (rispetto alle stazioni di conferimento, sono al servizio di aree più ampie e sono destinate non solo al conferimento del rifiuto, ma anche ad operazioni di qualificazione, come cernita o pressatura);
- impianti di selezione, trattamento e stabilizzazione dei rifiuti e dei materiali raccolti separatamente;
- impianti di compostaggio;
- due o tre impianti di incenerimento con recupero di energia;
- due o tre discariche per i residui finali dei trattamenti.

Il Programma Provinciale propone, inoltre, la riorganizzazione dei servizi di raccolta differenziata con criteri di flessibilità, puntando ad esempio alla raccolta domiciliare nei centri urbani, mentre nei centri minori si ricorrerà alla raccolta mediante contenitori stradali ed all'incentivazione del compostaggio domestico.

1.2 Organizzazione territoriale e governo del sistema integrato di gestione dei rifiuti della Provincia di Torino

L'articolo 21, comma 1, del Decreto Ronchi (D.Lgs. 22/97) prevede che spetti ai Comuni garantire i servizi di gestione dei rifiuti, ad essi affidati in regime di privativa.

La legislazione regionale (art.8 della L.R. 59/95) stabilisce che questo debba avvenire attraverso il consorzio obbligatorio di tutti i Comuni appartenenti ad un determinato ambito territoriale, definito "bacino di gestione".

➤ **Bacini di gestione dei rifiuti (1° livello di organizzazione territoriale)**

Il Programma Provinciale di Gestione dei Rifiuti ha istituito, sul territorio della Provincia di Torino, 11 bacini di gestione dei rifiuti. Questi costituiscono il primo livello di organizzazione territoriale, essendo deputati alla gestione del sistema di raccolta ordinaria e di raccolta differenziata, nonché alla gestione degli impianti di selezione e trattamento meccanico-biologico del rifiuto residuo e degli impianti di supporto alle raccolte differenziate (stazioni di conferimento, impianti di compostaggio e impianti di valorizzazione delle frazioni secche).

I bacini sono governati da Consorzi autonomi; questi sono costituiti sotto forma di azienda speciale, di cui all'art.23 della L.142/90, ma hanno la possibilità di costituire società per azioni, sia a prevalente capitale pubblico che a prevalente capitale privato per l'espletamento delle proprie attività.

I Consorzi di bacino assolvono alla funzione di garantire un governo unitario del ciclo di gestione dei rifiuti per tutte le fasi di raccolta e recupero e di pretrattamento.

La seguente tabella elenca i bacini di gestione individuati dal Programma Provinciale; dal Novembre 2001 il Consorzio AIAS è, però, confluito nel Consorzio ASA.

Bacino	Area geografica	Consorzio/Azienda di riferimento
12	Area Pinerolese	ACEA
13	Area Chierese	CCS
14	Area Torino Sud	CITS
15A	Area Torino Ovest	CIDIU
15B	Area Valsusa	ACSEL VALSUSA
16	Area Torino Nord	CATN, AISA
17A	Area Ciriè e Valli di Lanzo	CSR
17B	Area Comunità Montane Canavese	ASA
17C	Area Eporediese	SCS
17D	Area di Rivarolo	AIAS
18	Area Città di Torino	AMIAT

➤ **Aree di pianificazione (2° livello di organizzazione territoriale)**

Il secondo livello di organizzazione territoriale è rappresentato da tre Aree di Pianificazione, formate dal raggruppamento di più Consorzi di Bacino e deputate alla realizzazione e gestione degli impianti di trattamento e smaltimento finale dei rifiuti (trattamento termico della frazione combustibile e discarica per residui di trattamento).

Le Aree di Pianificazione costituiscono l'ambito territoriale al cui interno si chiude l'intero ciclo di gestione dei rifiuti.

Il governo unitario dell'area di pianificazione sarà assicurato da:

- un accordo di programma tra i vari Consorzi di Bacino, che definisce condizioni e modalità di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento finale;
- un soggetto gestore, definito nell'accordo di programma, costituito come S.p.A. pubblica o mista e comunque ai sensi della normativa vigente;
- norme provinciali che, anche in sede di autorizzazione agli impianti, disciplinano condizioni e modalità di accesso agli impianti comuni, recependo gli accordi di programma.

La seguente tabella presenta le Aree di Pianificazione individuate sul territorio della Provincia di Torino: Sud-Est, Sud-Ovest, Nord.

Area di pianificazione	Bacini	Consorzio/Azienda di riferimento
Sud-Ovest	12, 14, 15A, 15B	ACEA, CITS, CIDIU, ACSEL
Sud-Est	13, 16, 18	CCS, CATN, AISA, AMIAT
Nord	17A, 17B, 17C, 17D	CSR, ASA, SCS, AIAS

Allegato 2

Le interviste realizzate

- **Consorzi**

A.C.E.A. - Ing. Avondetto, Coordinatore Area Ambiente

A.C.S.E.L. - Arch. Graffi, Direttore

A.S.A. - Geom. Filipponi, Direttore

C.A.T.N. - Dott. Strumia, Direttore

C.C.S. - Dott. Civera, Presidente

C.S.R. - Arch. Perucca, Direttore

S.C.S. - Ing. Palma, Direttore

Cooperativa CO.R.IN.TE.A. - Dott.ssa Trombetta

- **Regione**

Dott.ssa Bianco, Settore Programmazione Gestione Rifiuti

- **Provincia**

Dott. Tecchiati, Dirigente del Servizio Sviluppo Sostenibile e Rifiuti e del Servizio Risorse Energetiche

Geom. Ariano, istruttore tecnico dell'unità organizzativa Promozione RD

Arch. De Luca, consulente a supporto dell'attuazione del Programma Provinciale

Dott.ssa Di Ciccio, istruttore amministrativo contabile dell'unità organizzativa Promozione RD

Ing. Murano, consulente per l'attività connessa alle stazioni di conferimento

Ing. Orlando, responsabile dell'unità organizzativa Promozione RD