



Elementi di scenario legislativo e regolatorio



Indice

- Il settore rifiuti: organizzazione e soggetti (D.lgs.152/2006)
- Principi di economia circolare: Direttiva UE e D.lgs.116/2020
- La governance e la regolazione ARERA: principi e obiettivi
- PNGR - Programma nazionale per la gestione dei rifiuti
- PRGR – Piano Regionale Gestione Rifiuti Lombardia
- Piano Strategico Città Metropolitana di Milano
- La dimensione ottimale di bacino



Il settore rifiuti

- Il servizio di gestione rifiuti urbani, comprende le attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento. Può essere organizzato in modo integrato per l'intero ciclo (inclusa la gestione e la realizzazione degli impianti) oppure con l'affidamento di singoli segmenti (raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione, smaltimento).
- Il servizio è organizzato all'interno di ambiti territoriali ottimali (ATO) che le Regioni devono perimetrare sulla base di regole contenute, oltre che nella disciplina generale in materia di SPL, all'interno Codice dell'Ambiente (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Parte IV), il quale, tuttavia, non fissa limiti minimi dimensionali degli ATO, ma detta una serie di criteri per la delimitazione che fanno riferimento a:
 - ✓ superamento della frammentazione gestionale;
 - ✓ adeguate dimensioni gestionali;
 - ✓ ottimizzazione della circolazione di rifiuti;
 - ✓ caratteristiche territoriali della produzione di rifiuti;
 - ✓ delimitazioni preesistenti.



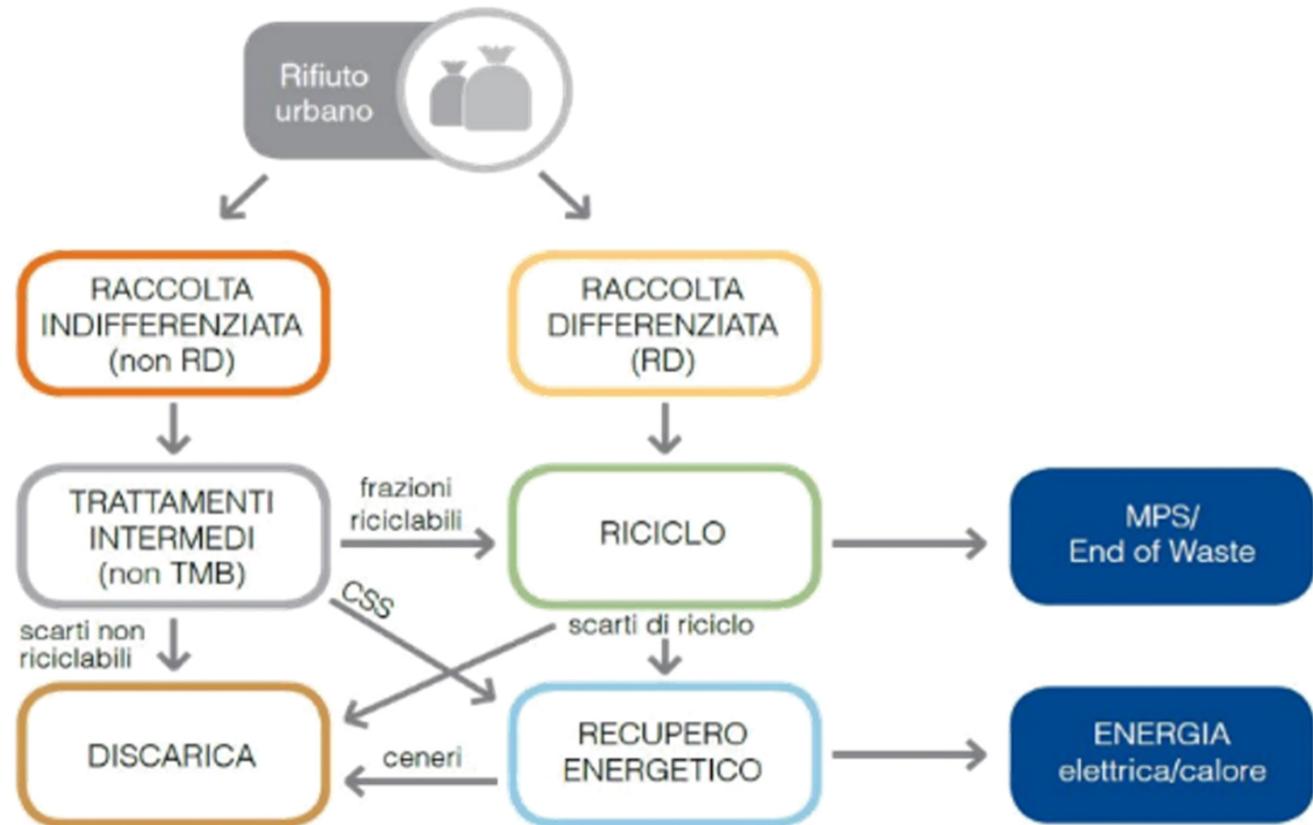
Il settore rifiuti

- Per quanto riguarda i soggetti che, in base alla normativa settoriale, sovrintendono all'organizzazione del servizio all'interno degli ATO, i riferimenti alle Autorità d'Ambito, pur presenti nel Codice dell'Ambiente, sono da intendersi riferiti ai soggetti ai quali le Regioni hanno trasferito le corrispondenti funzioni ai sensi della Legge 23 dicembre 2009, n. 191, (art. 2 comma 186-bis), che corrispondono, di fatto, agli enti di governo d'ambito, previsti anche dalla disciplina generale.
- In merito a quali enti locali debbano essere coinvolti all'interno degli enti di governo d'ambito e alle relative modalità di aggregazione, la disciplina settoriale non detta indicazioni specifiche. Tuttavia, vale la pena ricordare che il Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, che, all'art. 14, comma 27, lett. f), annovera l'organizzazione del servizio rifiuti tra le funzioni fondamentali dei comuni. Parrebbe conseguire che l'ente di governo degli ATO rifiuti, essendo in base alla normativa generale in materia di SPL l'unico soggetto demandato all'esercizio delle funzioni di organizzazione e affidamento, non può che essere un ente rappresentativo dei comuni, nel contesto del quale ciascun comune dell'ATO (essendo una funzione fondamentale e, pertanto, non delegabile) esercita le funzioni di cui all'art. 14 comma 27 lett. f) del D.L. 78/2010. Rilevano, inoltre, le funzioni delle città metropolitane in materia di organizzazione dei servizi di rango metropolitano.
- Le funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti sono attribuite all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente - ARERA (Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, commi da 527 a 530).



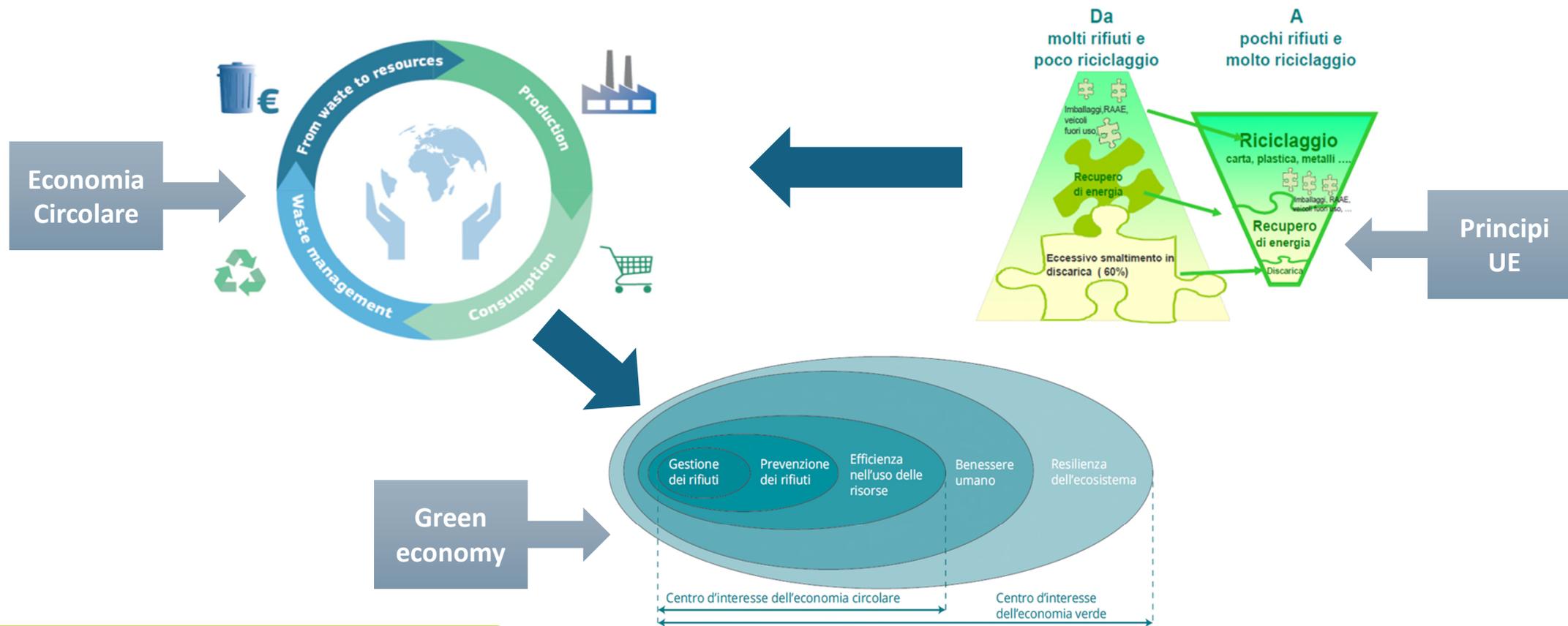
La gestione integrata dei rifiuti urbani

La gestione integrata dei rifiuti si compone essenzialmente di **5 attività operative**: raccolta (differenziata e indifferenziata), trasporto, trattamento e recupero, trattamento e smaltimento. L'integrazione della gestione oltre a essere uno degli obiettivi strategici della regolazione Arera rappresenta l'opportunità per spingere il settore a sviluppare i principi dell'Economia Circolare, valorizzando i rifiuti come materia e energia, in ottica Green Economy.





Gestione rifiuti: valore per l'Economia Circolare e per la Sostenibilità



Fonte: AEA.



Principali novità legislative e regolatorie: profondo cambiamento

Il settore rifiuti sta subendo una rilevante trasformazione innovativa per il combinato disposto dell'azione di più elementi che sono intervenuti a modificare lo scenario, sinteticamente e non esaustivamente qui di seguito richiamati:

azione della
regolazione di
ARERA (MTR-2,
TQRIF, TITR,
Contratto tipo,
Misura di
parametri della
raccolta
differenziata,
Schema bando
di gara, etc.)

recepimento
delle direttive
UE
sull'Economia
Circolare (D.lgs
116/2020, etc.)

PRGR Lombardia

1° PNGR –
Programma
Nazionale
Gestione Rifiuti
(2022) del MITE

nuovi CAM
(Criteri
Ambientali
Minimi) per i
servizi di
raccolta rifiuti
urbani e igiene
urbana

riordino della
disciplina dei
servizi pubblici
locali (D.lgs
201/2022)



Profondo cambiamento di scenario dal 2021



- Nuovo metodo tariffario (MTR-2) con predisposizione di PEF quadriennali
- Avvento della regolazione dell'articolazione tariffaria (riforma 158/99)
- Nuove responsabilità in capo alle Regioni (impianti minimi)
- Regolazione della qualità (TITR, TQRIF)
- Schemi tipo dei contratti di servizio, gara tipo, etc.
- Determinazione dei costi efficienti della raccolta differenziata...

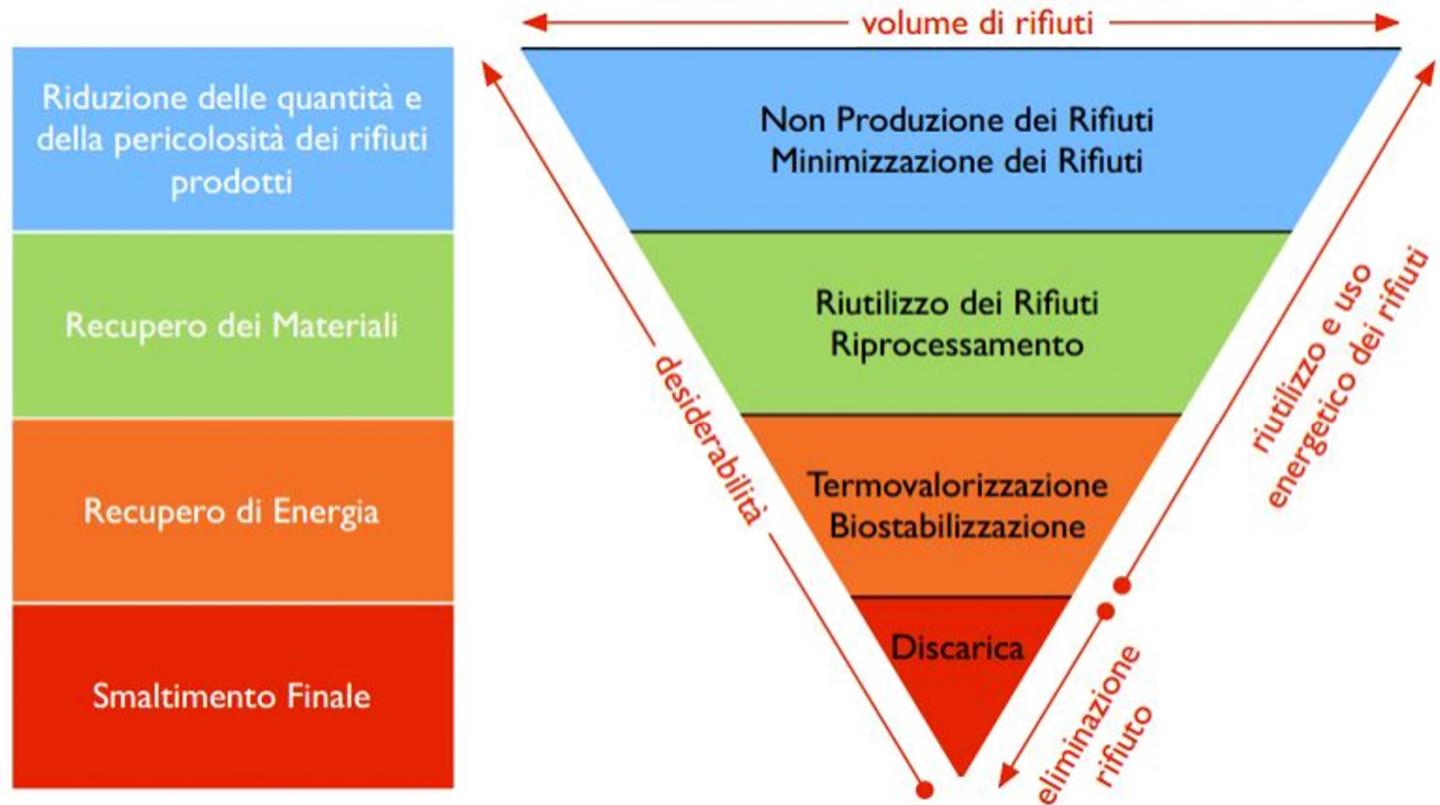


- Piano Nazionale per la Gestione dei Rifiuti
- Nuove regole riguardanti i rifiuti urbani (D.lgs. 116/2020)
- Nuovi target di riciclo
- RD obbligatoria per organico (31/12/2021) e tessili (1/1/2022) e raccolta manufatti compostabili insieme all'organico



Principi fondamentali della gestione rifiuti

- Importanza della gestione rifiuti nelle politiche dell'Economia Circolare e nella Sostenibilità.
- Gerarchia gestionale dei rifiuti.
- Principio di prossimità.
- Principio «chi inquina paga» e «pago per quello che butto» (PAYT).

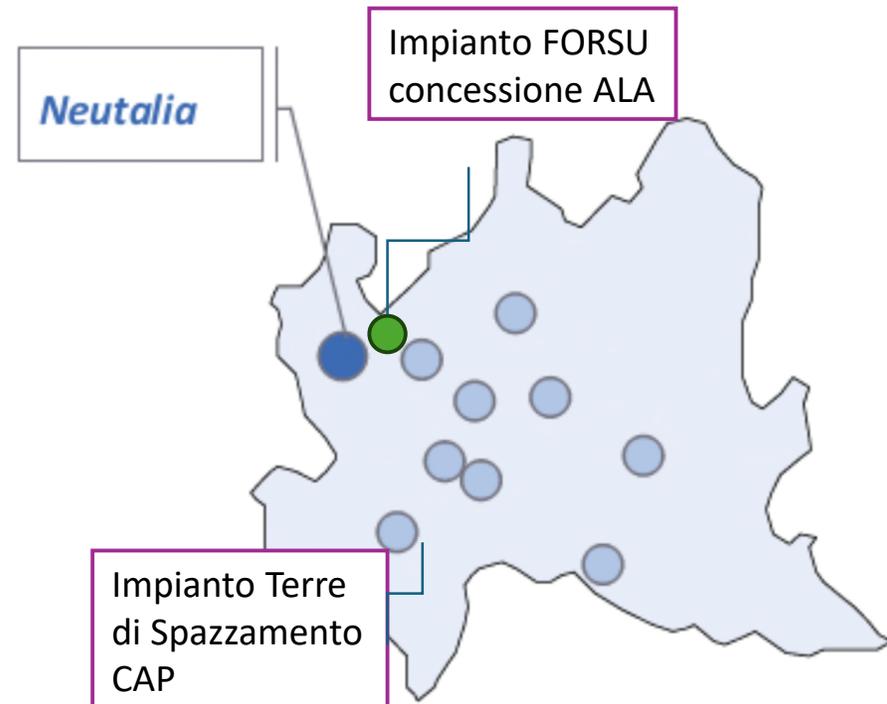




Principio di prossimità

Lo smaltimento dei rifiuti urbani deve avvenire «in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta», al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi.

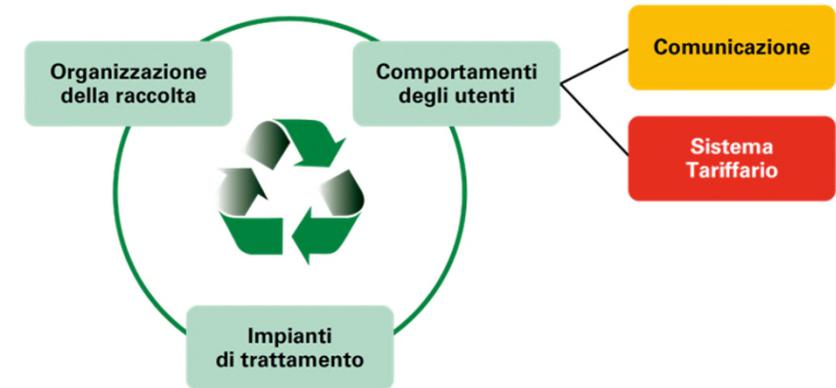
Termovalorizzatori – Impianti di Piano al 2027





Principio «chi inquina paga» e «pago per quello che butto» (PAYT): verso la tariffa puntuale corrispettiva

- La tariffa puntuale consiste in un sistema di quantificazione dei rifiuti prodotti dalla singola utenza che consenta di determinare una tariffa **proporzionale**, per la parte variabile, alla fruizione del servizio da parte dell'utenza stessa.
- La tariffa è composta da due voci principali:
 - la **quota fissa** serve a coprire i costi di esercizio, come i costi dello spazzamento delle strade, e gli investimenti in opere;
 - la **quota variabile** dipende invece direttamente dai rifiuti prodotti dall'utente.
- La tariffa puntuale rappresenta la declinazione verso i cittadini del **principio «chi inquina paga»** e di quello «**pago per quello che butto»** (PAYT), e rappresenta uno strumento di equità oltre che di spinta verso gli obiettivi dell'economia circolare (eco fiscalità).





Possibili modalità di tariffazione del servizio: dalla TARI alla tariffa corrispettivo

- Le norme necessarie ad assicurare il finanziamento dei costi dei servizi pubblici per la gestione dei rifiuti urbani hanno subito un'evoluzione continua nell'ultimo ventennio.
- In particolare, con il DPR 158/1999 è stato definito un sistema presuntivo di determinazione della tariffa che non prevedeva la differenziazione dell'importo pagato da ciascuno in ragione del suo comportamento reale.
- L'evoluzione della normativa ha portato all'emanazione del DM 20 aprile 2017, decreto che stabilisce i criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale.

TARI (entrata tributaria)	TRIBUTO PRESUNTIVO (TARIFFA MONOMIA) art. 1, co. 652 legge 147/2013 (alternativo al metodo del DPR 158/99). ¹ TRIBUTO PRESUNTIVO (TARIFFA BINOMIA) art. 1, co. 651 legge 147/2013: obbligatorio riferimento ai criteri PRESUNTIVI indicati nel DPR 158/99 ² . Non solo determinazione dei costi efficienti, ma anche articolazione costi fissi e costi variabili in conformità alla nuova metodologia ARERA (art. 5, co. 1, deliberazione 443/2019/R/Rif).
TARIFFAZIONE PUNTUALE	TRIBUTO PUNTUALE (TARIFFA BINOMIA) art. 1, co. 651 legge 147/2013: obbligatorio riferimento ai criteri di calibratura individuale e misurazione delle quantità indicati nel DPR 158/99 ³ . Facoltà di adottare i sistemi di misurazione puntuale conformi al dettato del DM 20 aprile 2017. Determinazione dei costi efficienti secondo nuova metodologia ARERA.
TARIFFA CORRISPETTIVA (entrata patrimoniale)	art. 1, co. 668 della legge 147/2013: controprestazione del servizio rifiuti alternativa alla TARI. Può essere istituita dalle autorità locali che abbiano realizzato sistemi di misurazione puntuale conformi al dettato del DM 20 aprile 2017. È obbligatoriamente applicata e riscossa dal gestore del servizio, mentre rimane facoltativo il riferimento ai criteri dPR 158/99. Determinazione dei costi efficienti secondo nuova metodologia ARERA.



Vantaggi della tariffa puntuale corrispettiva



EQUITÀ E TRASPARENZA

Prelievo proporzionale alla fruizione del servizio e consapevolezza e trasparenza dei costi comunicati e percepiti dagli utenti



COMPLIANCE ARERA

Ben chiara definizione dei ruoli per MTR e TQRIF: al Comune il controllo al Gestore l'operatività



PERFORMANCE

+ RD%;
— secco residuo;
— costi di smaltimento e raccolta + ricavi cessione riciclabili



RISCOSSIONE

Recupero evasione (grazie alla mappatura delle utenze necessaria per attuare la TP)



CONTROLLO

conoscenza e controllo del servizio di asporto rifiuti (sia dal punto di vista operativo che economico), grazie al continuo monitoraggio che la TP offre



Vantaggi della tariffa puntuale corrispettiva



Se il corrispettivo contrattuale fosse direttamente riferito all'MTR (attraverso la TARIP – Tariffa Puntuale/Corrispettiva):

VANTAGGI

- Equilibrio automatico tra entrate e uscite
- Garanzia di congruità del corrispettivo
- Non necessario adeguare continuamente il contratto
- Mantenimento dei presupposti dell'affidamento
- Nessun indebolimento della governance

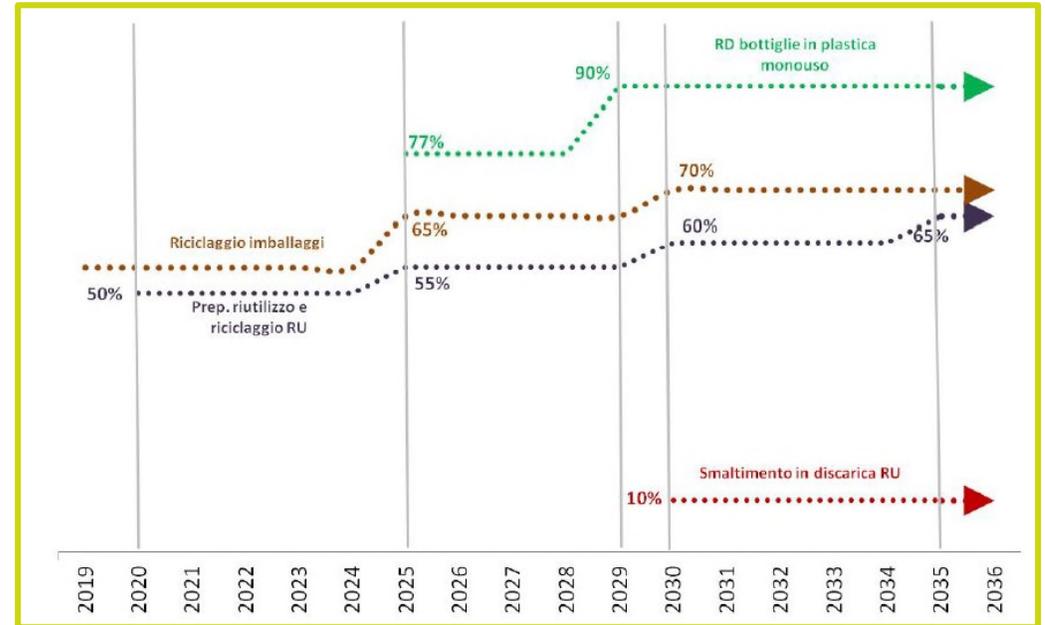
SVANTAGGI





Nuovi obiettivi di recupero (D.lgs. 116/2020 e s.m.i.)

- L'attuazione del Pacchetto Economia Circolare in Italia, attraverso quattro decreti, definisce gli obiettivi nazionali:
- entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici almeno al 50% in termini di peso mentre del 70% per i rifiuti C&D;
- la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti urbani, in termini di peso dovrà essere: almeno al 55% entro il 2025, almeno al 60% entro il 2030, almeno al 65% entro il 2035;
- dal 31 dicembre 2021 i rifiuti organici devono essere differenziati e riciclati alla fonte;
- dal 1 gennaio 2022, i rifiuti tessili devono essere raccolti in maniera differenziata.

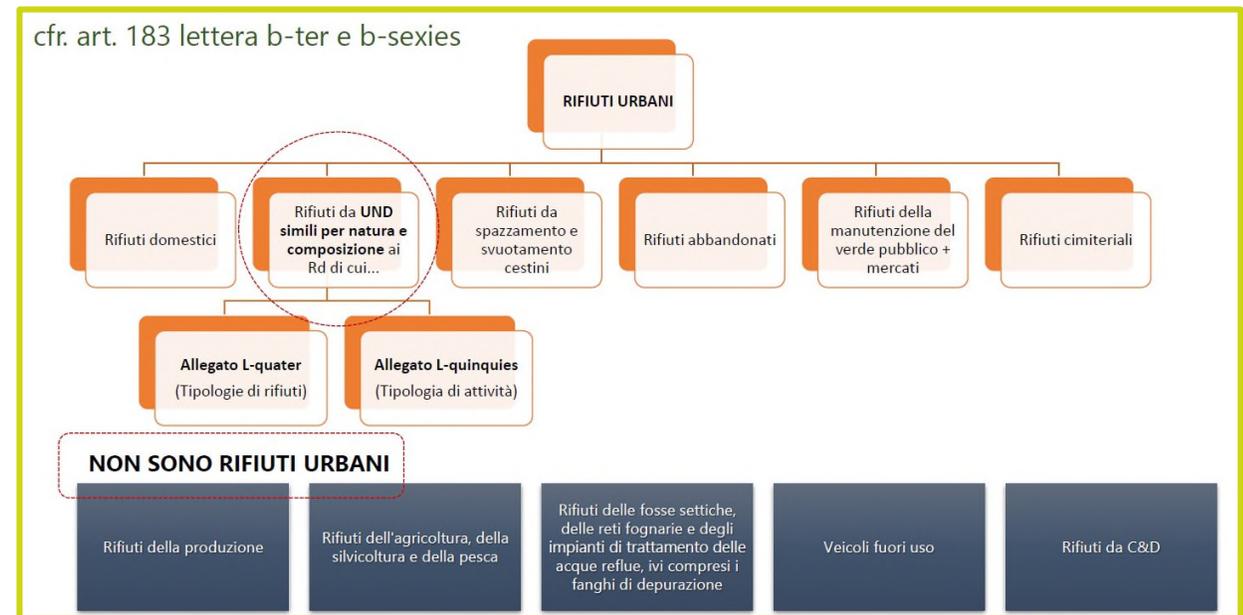


Il sistema di calcolo deve ancora essere definito ma si può stimare che occorra raggiungere stabilmente valori superiori all'85% di RD al fine di tragguardare con certezza gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio.



Nuova classificazione dei rifiuti urbani (D.lgs. 116/2020 e s.m.i.)

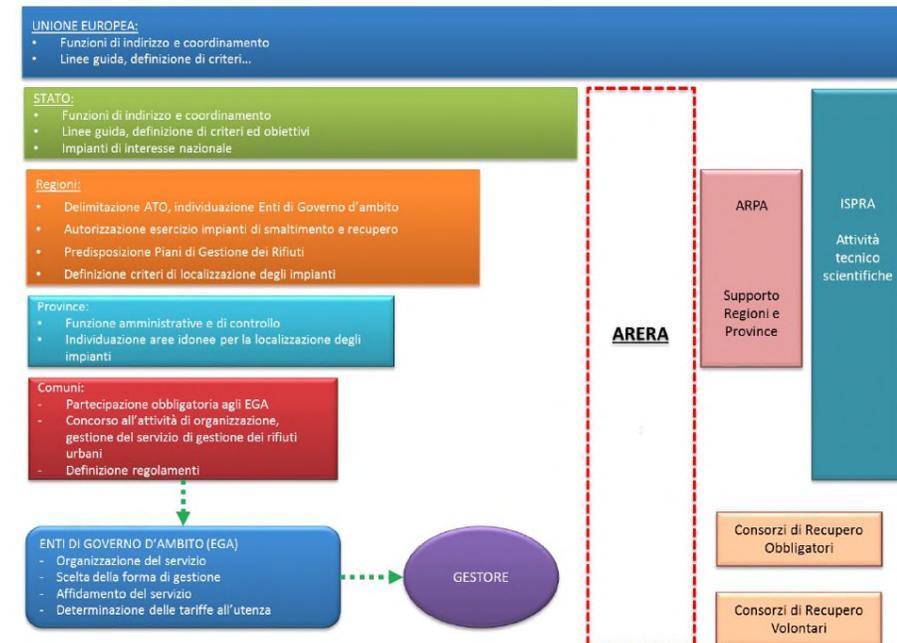
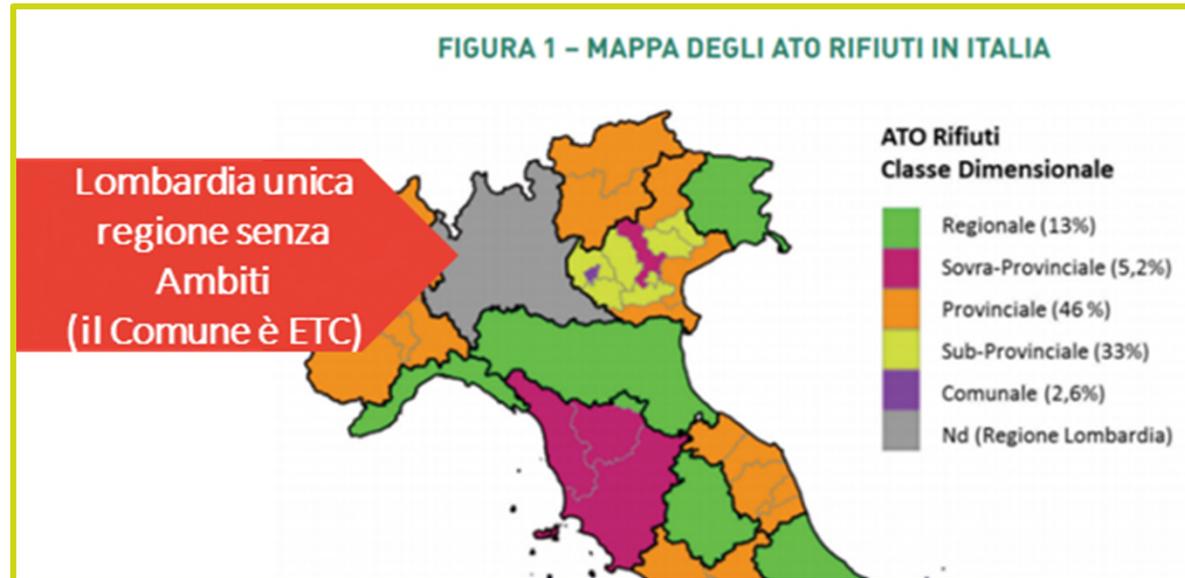
- Omogeneizzazione nazionale delle politiche di assimilazione.
- Aumento della produzione di rifiuti urbani.
- Aumento dei rifiuti compresi nella privativa comunale.
- Allargamento del perimetro delle attività e superfici soggette alla TARI.
- Possibilità per le UtENZE non domestiche di uscire dalla privativa comunale (per almeno 2 anni).





Governance del settore rifiuti

- La governance dei rifiuti è affidata, a cascata, a molti Enti.
- ARERA si occuperà di una «lettura coordinata» delle norme rifiuti e interverrà nella materia influenzando le attività di Comuni, Enti ed aziende.
- I pilastri della regolazione.



Fonte: Utilitatis



La regolazione di ARERA

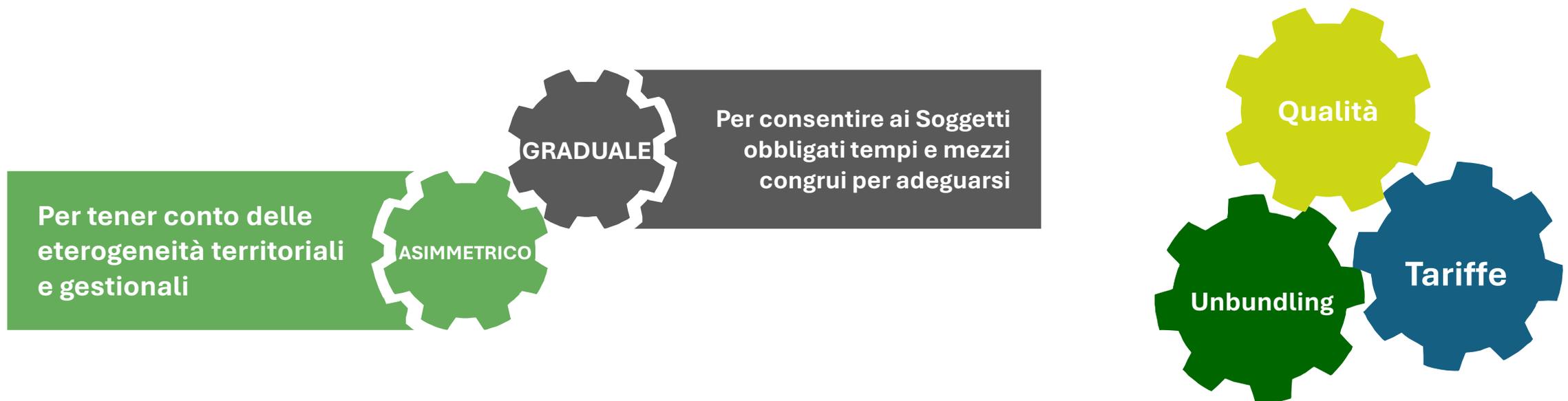
- Spinta verso la tariffa puntuale.
- Spinta alla stabilizzazione e riduzione delle tariffe agli utenti.
- Spinta alla qualità dei servizi.
- Necessità di incrementare la capacità di raccogliere e gestire dati sui servizi.
- Rischio di sanzioni.





Pilastri e Principi della regolazione ARERA

Migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, per **garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale**, nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure





Metodo Tariffario Rifiuti



Il PEF annuale, redatto secondo quanto previsto dal MTR (Allegato A alla delib. 443/2019) è predisposto dal soggetto gestore e trasmesso all'ente territorialmente (Comune) competente per la sua validazione.

L'ente territorialmente competente, effettuata la procedura di validazione del PEF, assume le pertinenti determinazioni e provvede a trasmettere all'ARERA il PEF e i corrispettivi del servizio, in coerenza con gli obiettivi definiti.

L'ARERA verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa e approva.

Con deliberazione n.363/2021/R/rif. Arera ha approvato l'MTR-2 per il secondo periodo regolatorio 2022-2025.

La Legge 205/2017 art. 1, comma 527, ha attribuito all' ARERA, Autorità di Regolazione per l'Energia Reti e Ambiente, alcune funzioni di regolazione e controllo in materia del ciclo dei rifiuti. L'Autorità, con la deliberazione n. 443/2019, ha approvato il "Metodo Tariffario per il servizio integrato di gestione dei Rifiuti (MTR)", introducendo importanti e sostanziali modifiche a quanto precedentemente previsto e regolato dal Metodo Normalizzato ex DPR 158/99.

La nuova procedura di tariffazione, prevista dal MTR, stabilisce un limite massimo ai costi complessivi riconoscibili ai gestori, alla copertura dei quali si deve provvedere attraverso il gettito tariffario.

Il nuovo metodo regola, in particolare, queste fasi: spazzamento e lavaggio strade, raccolta e trasporto, trattamento e recupero, trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani, gestione tariffe e rapporti con gli utenti.

Il metodo impone di redigere il Piano Economico Finanziario (PEF) inserendo, al posto dei corrispettivi dovuti ai gestori affidatari, i costi operativi e di capitale sostenuti da questi ultimi e desunti dai rispettivi bilanci, ai quali vengono poi applicati dei correttivi in base al perseguimento di obiettivi qualitativi.



Qualità regolata - TQRIF

		PREVISIONI DI OBBLIGHI E STRUMENTI DI CONTROLLO IN MATERIA DI QUALITÀ TECNICA (CONTINUITÀ, REGOLARITÀ, E SICUREZZA DEL SERVIZIO)	
		QUALITÀ TECNICA= NO	QUALITÀ TECNICA= SI
PREVISIONI DI OBBLIGHI IN MATERIA DI QUALITÀ CONTRATTUALE	QUALITÀ CONTRATTUALE = NO	SCHEMA I LIVELLO QUALITATIVO MINIMO	SCHEMA III LIVELLO QUALITATIVO INTERMEDIO
	QUALITÀ CONTRATTUALE = SI	SCHEMA II LIVELLO QUALITATIVO INTERMEDIO	SCHEMA IV LIVELLO QUALITATIVO AVANZATO

Introduzione di un set di obblighi di qualità contrattuale e tecnica, minimi ed omogenei per tutte le gestioni, affiancati da indicatori di qualità e relativi standard generali differenziati per Schemi regolatori, individuati in relazione al livello qualitativo effettivo di partenza garantito agli utenti nelle diverse gestioni.



Obiettivi della Regolazione



Incentivare il miglioramento dei servizi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti garantendo trasparenza delle informazioni agli utenti: eventuali variazioni tariffarie in futuro dovranno essere giustificate solo in presenza di miglioramenti di qualità del servizio o per l'attivazione di servizi aggiuntivi per i cittadini, contemplando sempre la sostenibilità sociale delle tariffe e la sostenibilità ambientale del ciclo industriale.



Favorire l'integrazione delle filiere e l'innovazione tecnologica dei servizi: acquisisce sempre più importanza disporre di impianti di trattamento e recupero (di materia e di energia) capaci non solo di sostenere il flusso crescente, in particolare, delle raccolte differenziate di rifiuto ma anche di sopportare fasi di crisi dei mercati esteri.



Promuovere gli operatori più virtuosi ed efficienti capaci di fare investimenti e innovazione: Il Quadro Strategico ARERA 2022-2025, (obiettivo OS.20 “Promuovere strumenti per supportare il riordino degli assetti del settore ambientale”), prevede il “rafforzamento, anche nel settore dei rifiuti, di meccanismi volti a promuovere l’aggregazione di operatori di dimensioni meno efficienti, al fine di superare l’attuale frammentazione gestionale e favorire l’implementazione di sistemi gestionali organizzati su scale territoriali efficienti, a livello di ambito”.



PNGR - Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (art. 198-bis)

- Una strategia nazionale che costituisca “la cornice di riferimento entro cui collocare le azioni e gli interventi necessari ad assicurare lo sviluppo industriale, coerentemente con il raggiungimento degli obiettivi ambientali”.
- Il provvedimento indica che “il ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), con il supporto dell’Ispra, è tenuto a predisporre un Programma nazionale per la gestione dei rifiuti entro 18 mesi dall’entrata in vigore della norma” (entro il 2022 dovrà essere predisposto).
- Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che prevede l’allocazione del 40% delle risorse del Fondo di ripresa e resilienza (RRF) alla transizione ecologica, che prevede espressamente la promozione dell’economia circolare.

IL PROGRAMMA NAZIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche



PRGR Lombardia 2022

- Dal 2005 Regione Lombardia si è dotata di un Programma Regionale di Gestione Rifiuti, comprensivo del Programma di bonifica delle aree inquinate (PRGR-PRB), coerente con le disposizioni normative di settore. Il precedente PRGR è stato approvato con la Deliberazione di Giunta Regionale n. 1990 del 20 giugno 2014 e successivamente sottoposto a monitoraggi biennali nel 2017 e 2019.
- Con la Deliberazione di Giunta Regionale n. 6408 del 23/05/2022 è stato approvato l'Aggiornamento del Programma Regionale di Gestione (PRGR) dei Rifiuti, comprensivo del Programma di Bonifica delle Aree Inquisite (PRB).
- Il Programma concorre all'attuazione delle strategie comunitarie di sviluppo sostenibile, oltre a rappresentare lo strumento di programmazione attraverso il quale Regione Lombardia definisce in maniera integrata le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti.
- L'aggiornamento del Programma dei Rifiuti si allinea alle Direttive di cui al "Pacchetto per l'Economia Circolare", recepito in Italia nel settembre 2020 con una serie di norme che hanno modificato il Testo Unico Ambientale (D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.).
- Questo percorso si inserisce in una più ampia strategia europea che mira a realizzare un profondo cambiamento dei modelli di produzione e di consumo, secondo la nuova ottica della cosiddetta "Circular Economy".
- Il PRGR contiene scenari evolutivi al 2027 per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, definendo specifici obiettivi e strumenti attuativi, che puntano a favorire i processi di riciclo effettivo e a limitare la realizzazione di nuove volumetrie di discariche.



Obiettivi principali del PRGR Lombardia

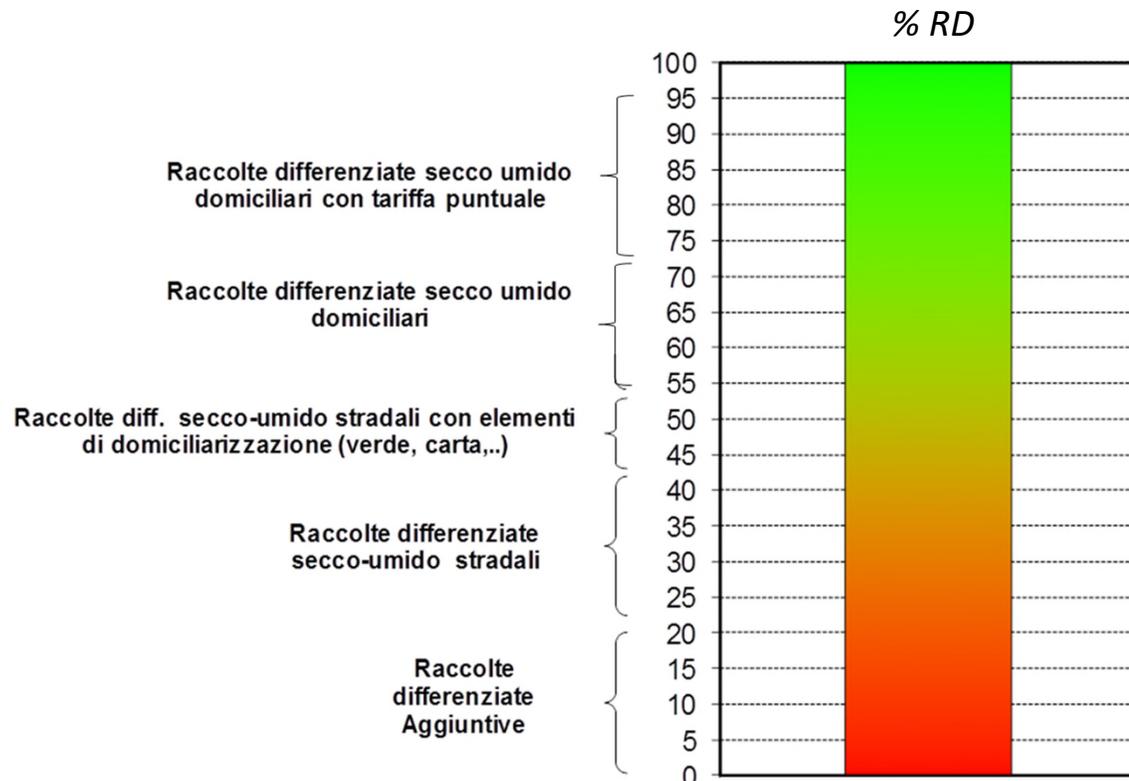
- Lo scenario ottimizzato, scelto da Regione, considera uno sviluppo del sistema più spinto verso prestazioni di “eccellenza”.
- Punti chiave dello scenario sono:
 - ✓ estensione del «modello omogeneo»
 - ✓ raggiungimento dell’83,3% di RD medio regionale
 - ✓ raggiungimento del 67,8% di effettivo recupero nell’orizzonte di piano





Il «modello omogeneo» regionale

Evoluzione dei modelli di raccolta



FRAZIONE	CONTENITORE	MODALITÀ E FREQUENZA RACCOLTA
FORSU		DOMICILIARE, 2 / SETTIMANA. EVENTUALMENTE SETTIMANALE NEL PERIODO INVERNALE
CARTA, CARTONE, TETRAPACK		DOMICILIARE, SETTIMANALE
IMBALLAGGI IN PLASTICA		DOMICILIARE, SETTIMANALE
MULTIMATERIALE LEGGERO (IMBALLAGGI IN PLASTICA E METALLO)		DOMICILIARE, SETTIMANALE
VETRO E METALLI O VETRO (SE È ATTIVA RD MULTIMATERIALE LEGGERA PER METALLI)		DOMICILIARE, SETTIMANALE
INDIFFERENZIATO		DOMICILIARE, SETTIMANALE
SCARTI VERDI (ERBA, POTATURE E RAMAGLI)	CARRELLO DA 120 LITRI IN SU	DOMICILIARE, STAGIONALE, A RICHIESTA E PAGAMENTO PER I SOLI ADERENTI AL SERVIZIO
IMBALLAGGI COMPOSTABILI (PIATTI, BICCHIERI, FORCHETTE) CERTIFICATI E MARCHIATI CON APPOSITO LOGO	INSIEME A FORSU PREVIA VERIFICA CON IMPIANTO DI COMPOSTAGGIO	COME FORSU



Criteri Ambientali Minimi aggiornamento 2022

- Contengono i **criteri minimi che le Stazioni Appaltanti** devono considerare per la **stesura di nuovi bandi e capitolati per l'affidamento dei servizi di igiene urbana**
- **Obiettivi:**
 - ✓ **prevenire** la produzione di rifiuti
 - ✓ massimizzare la **quantità e la qualità** della raccolta differenziata
 - ✓ diffondere beni **riciclabili** e contenenti materiale riciclato
 - ✓ **ridurre gli impatti** del trasporto anche promuovendo innovazioni tecnologiche per i mezzi utilizzati e la loro gestione



Obiettivi di qualità nei CAM

- Obiettivo **quantitativo**:
 - ✓ Raggiungimento obiettivi RD normative nazionali e comunitarie
- Obiettivo **qualitativo**:
 - ✓ Minimizzare la frazione estranea
 - ✓ **Monitoraggio del RUR:**
 - ✓ Identificazione dei conferimenti da parte dell'utenza

OBIETTIVO QUALITATIVO		
Materiale	Tipologia di raccolta	% di materiale conforme
Vetro	Monomateriale	97
	Vetro + lattine	94
	Vetro + plastica + lattine	85
Plastica	Monomateriale	85
	Plastica + lattine	75
	Vetro + plastica + lattine	75
Carta	Selettiva	98
	Congiunta	97
Metalli	Monomateriale	95
FORSU	Monomateriale	95



CAM - Criteri Ambientali Minimi

Articolazione del servizio di raccolta e frazioni merceologiche

- Progettato secondo le caratteristiche delle utenze e del territorio
- Almeno per conferimenti RUR prevede identificazione dei conferimenti da parte dell'utenza
- Deroga se si producono meno di 80 kg/ab*anno di RUR
- Raccolta stradale o PAP o mista, almeno di:
 - Carta/cartone
 - Metallo
 - Plastica
 - Vetro
 - Rifiuti organici
 - Tessili
 - RUR (rifiuto urbano residuo)
 - Altri rifiuti presso CDR
 - Raccolta domiciliare di INGOMBRANTI e RAEE



**SEZIONE RACCOLTA
E TRASPORTO**



Ambiti Ottimali Rifiuti

- Gli **Enti di governo dell'ambito territoriale ottimale (EGATO)** sono gli organismi istituiti dalle Regioni o Province autonome per ciascun **Ambito Territoriale Ottimale (ATO)** ai quali partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni ricadenti nell'ambito
- a oggi, solo in 12 Regioni gli EGA risultano operativi, mentre nelle restanti aree si osservano situazioni di parziale operatività o totale inoperatività. **Laddove gli EGA non risultano operativi, i Comuni rappresentano gli ETC - Enti Territorialmente Competenti.**
- **Regione Lombardia secondo l'art. 200 comma 7 del D.Lgs. 152/06, ha adottato “modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali” di fatto non prevedendo Ambiti formali.**
- Vista la libertà lasciata ai Comuni di svolgere autonomamente o in maniera aggregata l'affidamento dei servizi di igiene urbana, nel territorio regionale sono presenti varie forme di governance territoriale, che hanno dimostrato di permettere migliori performance e ridurre i costi per i cittadini/utenti.





La governance di Regione Lombardia

Unica regione ad aver scelto un modello alternativo

- Regione Lombardia secondo l'art. 200 comma 7 del D.Lgs. 152/06, ha adottato *“modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali”* rispetto al modello proposto dall'art. 200 comma 1, subordinando tale facoltà alla predisposizione da parte delle medesime regioni di *“un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri e alle linee guida riservati, in materia allo Stato, ai sensi dell'art. 195” del medesimo codice ambiente“*.
- Regione Lombardia approvando la Legge Regionale n. 26 del 2003 attribuisce ai **Comuni la funzione dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani**, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla programmazione regionale.
- Non è più richiesta, dal 2015 a seguito delle modifiche normative regionali, la pianificazione a livello provinciale.
- **L'impostazione consolidata in Regione Lombardia è confermata nell'aggiornamento del PRGR 2014 (2022).**
- nel Programma Regionale Gestione Rifiuti (PRGR) della Lombardia, recentemente aggiornato (delibera di Giunta regionale n° 6408 del 23/05/2022), sono riportati gli effetti delle aggregazioni sulle performance tecniche ed economiche degli affidamenti: maggiore raccolta differenziata e minori costi complessivi; inoltre sono previste *“Azioni a supporto della “governance” e degli aspetti regolatori”* (par. 14.6 PRGR Lombardia), che mirano a ottenere il *“coordinamento tra ARERA e ANCI per l'attuazione delle indicazioni delle autorità, in modo omogeneo, supportando i Comuni”* nonché la *“promozione di accordi territoriali per favorire le aggregazioni dei Comuni nell'erogazione dei servizi”*.



Piano Strategico Città Metropolitana di Milano



OBIETTIVI STRATEGICI		CITTÀ METROPOLITANA	COMUNI	CORPI INTERMEDI E ALTRI ATTORI
1	Sviluppo di buone pratiche per il risparmio e l'efficiamento energetico a partire da edifici pubblici e plessi scolastici e sviluppo del Servizio DeciWatt, one-stop-shop metropolitano per gli edifici privati, anche attraverso audit energetici e diagnosi degli edifici, utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, collaborazione con enti locali e privati e sensibilizzazione dei cittadini e degli utenti	●	●	●
2	Recupero di calore da impianti di depurazione e rete fognaria		●	●
3	Promozione delle Comunità energetiche a trazione pubblica e dei gruppi di autoconsumo	●	●	
4	Promozione del PAESC /Piano di Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima metropolitano con azioni volte ad incidere sulla qualità dell'aria	●	●	
5	Promozione, in accordo con ATO e con il gestore, della realizzazione di reti duali di acquedotto per la distribuzione di "acque tecniche" non convenzionali (acque non potabili) per usi compatibili	●	●	●
6	Promozione della manutenzione della rete idrica , della permeabilizzazione dei corsi d'acqua allo scopo della conservazione della falda e realizzazione di Nature Base Solutions per la gestione sostenibile del ciclo dell'acqua	●	●	●
7	Promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili (es. fotovoltaico, micro-idroelettrico, utilizzo dell'acqua di falda come fonte idrotermica, ecc.) e integrazione ambientale dei progetti	●	●	●
8	Gestore unico del Servizio Idrico Integrato metropolitano	●	●	●
9	Governo metropolitano della filiera dei rifiuti in chiave di economia circolare e istituzione di una tariffa unica per i servizi di igiene ambientale	●	●	●
10	Rafforzamento delle attività di monitoraggio delle emissioni in atmosfera delle imprese e dei controlli dell'efficienza energetica degli impianti civili di produzione	●	●	●
11	Potenziamento delle azioni di contrasto all'abbandono dei rifiuti lungo le strade metropolitane, adottando misure di segnalazione e di controllo basate su nuove tecnologie digitali	●	●	●
12	Contenimento del consumo di suolo , rigenerazione "suoli grigi" e aumento del grado di permeabilizzazione	●	●	●



Riferimenti dimensione ottimale bacino

La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ATO, delimitati secondo i seguenti criteri (200.1 d.lgs. 152/2006):

- superamento della frammentazione delle gestioni
- conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative
- adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti
- valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti
- ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti
- considerazione delle precedenti delimitazioni
- l'ambito territoriale ottimale di gestione dei rifiuti deve valere “a **garantire l'obiettivo della autosufficienza nello smaltimento**” (*corte cost., 26 gennaio 2007, n. 12*)
- “**l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione** e favorire, così, l'apertura del mercato a nuovi soggetti, incentivando una più ampia partecipazione delle imprese alle gare per l'affidamento del servizio stesso”(corte cost., 7 luglio 2016, n. 160)
- “**la minore movimentazione permette di conseguire il migliore risultato ambientale possibile**” (cons. st., sez. v, 12 maggio 2017, n. 2238)



Riferimenti dimensione ottimale bacino

- **La normativa indica che la dimensione minima degli ambiti territoriali ottimali è di norma provinciale**, mentre rispetto all'affidamento del servizio sembra prefigurare una preferenza per l'integrazione verticale della filiera, per superare la frammentazione gestionale, tanto che talvolta **gli stessi Enti di Governo d'Ambito estendono la privativa all'intero ciclo del rifiuto urbano**, sollevando così questioni circa possibili ostacoli alla concorrenza.
- I **principi di autosufficienza e prossimità** pongono una serie di interrogativi su quale sia il grado di integrazione orizzontale e verticale preferibile.
- Più nel dettaglio, **il principio di autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi** si basa sull'assunto di una capacità impiantistica che deve essere coerente con il fabbisogno presente e futuro dell'ambito territoriale ottimale. Pur tuttavia, le carenze impiantistiche nel trattamento del rifiuto che ancora penalizzano molti territori, suggeriscono che tale assunto è in molti casi violato.
- Al Nord, pur a fronte di ATO unici di dimensione regionale, il più delle volte l'organizzazione dei servizi di trasporto, raccolta e spazzamento avviene per aree sovracomunali più ristrette, spesso in virtù di spontanee aggregazioni degli Enti Locali anziché a seguito di un riparto istituzionale del territorio.



Effetto dell'aggregazione dei Comuni

Azioni di governance «avanzate»

- Controllo sistematizzato dell'attività del gestore della raccolta
- Campagne periodiche di comunicazione ai cittadini
- Contatto periodico con l'utente, ad esempio attraverso la distribuzione di sacchi e contenitori
- Studio di modelli innovativi di raccolta e passaggio alla tariffa puntuale

Aggregazione comunale svolge anche funzioni avanzate di controllo dell'appalto e di coordinamento	Media di % RD	Media dei Costi totali normalizzati
Si aggregazione, No controllo e coordinamento avanzato	67,7%	107,94€
Si aggregazione, Si controllo e coordinamento avanzato	73,9%	94,01€

Fonte: PRGR Lombardia, 2022



Highlights normativi e regolatori (1/2)

- La regolazione e le nuove norme sono un potente motore di cambiamento
 - ✓ Scenario
 - ✓ Assetto
 - ✓ Modello di business
- Ai Gestori e ai Comuni è richiesto un cambiamento culturale, strategico e organizzativo / gestionale
- Possibili approcci:
 - ✓ Opposizione alla riforma e rifiuto del cambiamento
 - ✓ Cambiamento strategia e conseguimento di opportunità
- Il contesto normativo/regolatorio porta naturalmente alla necessità di integrare i processi gestionali. Un gestore unico di bacino può certamente supportare i Comuni in questo cambiamento:
 - ✓ sia verticalmente (processi da monte – raccolta differenziata - a valle – trattamento);
 - ✓ sia orizzontalmente (incremento dimensione territoriale);
 - ✓ nella razionalizzazione degli investimenti in un’ottica sovracomunale.



Highlights normativi e regolatori (2/2)

- Necessità di maggiori performance di preparazione per il riutilizzo in linea con i nuovi obiettivi comunitari.
- Difficoltà da parte dei Comuni (ETC) nell'affrontare il nuovo scenario legislativo/regolatorio, a causa della complessità nello strutturarsi.
- Poiché Regione Lombardia non prevede la costituzione degli ambiti, ma la normativa nazionale e la regolazione spingono verso le aggregazioni; è necessario ragionare per progetti di gestione futura omogenei territorialmente. Anche la Città Metropolitana di Milano ha avviato un progetto di aggregazione.