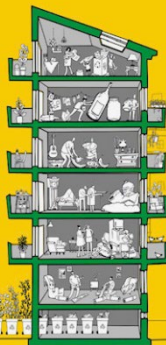


**29** MARZO  
2023

VI EDIZIONE  
**EcoFORUM**  
L'ECONOMIA CIRCOLARE DEI RIFIUTI  
LOMBARDIA

MILANO  
Cascina Triulza  
Social Innovation Academy in MIND  
Via Cristina Belgioioso 171  
9:00 - 17:00

**I CANTIERI DELL'ECONOMIA CIRCOLARE  
IN LOMBARDIA: INNOVAZIONE, SVILUPPO  
E SOSTENIBILITÀ**



# Lombardia unica regione senza Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) rifiuti: una scelta ancora sostenibile?

Dr. Giorgio Ghiringhelli  
*CEO ARS ambiente Srl*

*Docente Università Cattaneo LIUC*

ghiringhelli@arsambiente.it | gghiringhelli@liuc.it

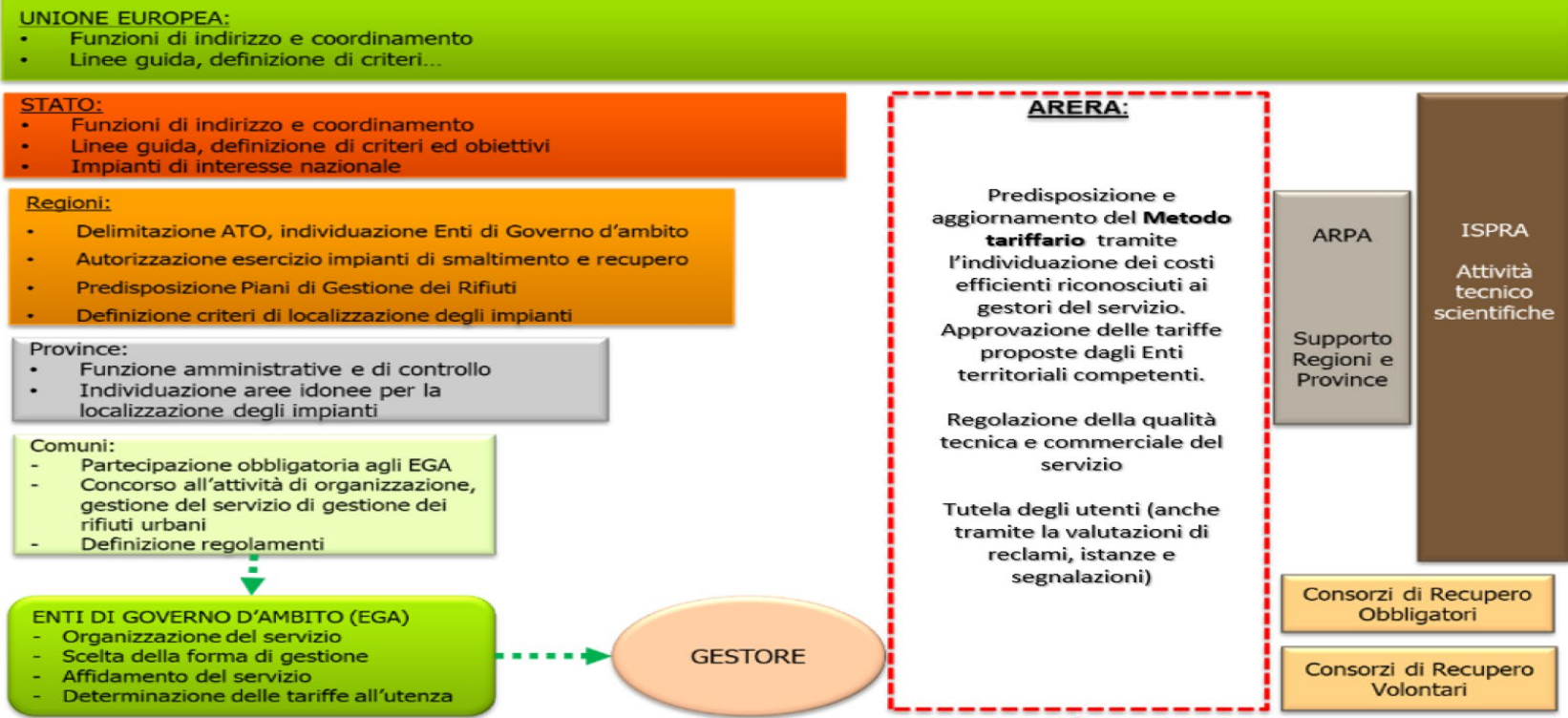
# SOMMARIO

## Di cosa parleremo

- 1 Governance del settore rifiuti
- 2 Cosa sono EGA e ATO
- 3 A che punto siamo in Italia
- 4 Come sono le gestioni e affidamenti
- 5 Importanza dell'aggregazione sovra-comunale
- 6 La tariffa puntuale corrispettiva di bacino
- 7 Conclusioni

# Governance del settore rifiuti

## Governance Multilivello



Fonte: Utilitatis

# Cosa sono gli EGATO?

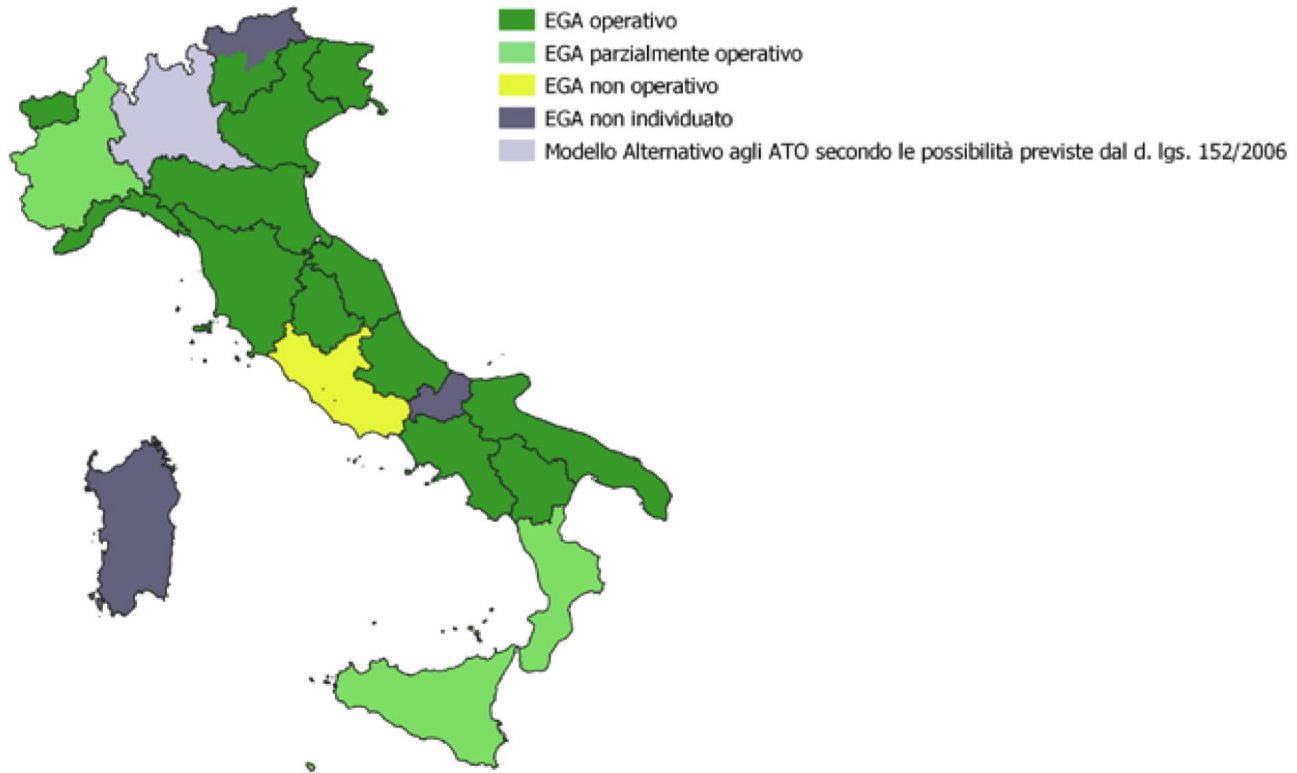
Enti di governo degli ambiti territoriali ottimali

- **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, che svolgono il compito di organizzare i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli del ciclo dei rifiuti urbani, di scegliere la forma di gestione, di determinare le tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidare la gestione e relativo controllo, di approvare i Piani d'ambito.
- **Ad oggi il percorso di istituzione e operatività degli EGATO non risulta pienamente compiuto nel territorio nazionale.**



# Suddivisione nazionale in EGATO

Elaborazioni Utilitatis su albo pretorio enti territoriali.



# Cosa sono gli ATO?

## Ambiti Territoriali Ottimali

- **Gli ambiti territoriali ottimali (ATO) sono le porzioni di territorio nelle quali è organizzato il servizio di gestione rifiuti.** Il Codice dell'Ambiente prevede infatti che i Comuni esercitino le loro funzioni in forma collettiva, sulla base di questi ambiti, per gestire il servizio in modo efficiente ed efficace.
- **La dimensione degli ATO deve essere definita dalle Regioni in modo tale da consentire economie di scala e di differenziazione che possano massimizzare l'efficienza del servizio; deve essere, di norma, non inferiore a quella del territorio provinciale,** ma è anche possibile la costituzione di ATO di dimensione diversa, motivando la scelta.
- **Il modello di aggregazione tramite ATO è stato scelto da tutte le Regioni italiane ad eccezione della Lombardia, che ha adottato modelli alternativi agli ATO ammessi dal Codice dell'Ambiente.**
- **In alcune Regioni, il territorio di ciascun ATO è stato ulteriormente suddiviso in sotto-ambiti denominati sub-ATO o ARO (Ambiti di Raccolta Ottimale),** cui competono specifiche funzioni di organizzazione e gestione.



# Suddivisione in Ato e sub-ATO

Non sono rappresentati gli 8 comprensori gestionali della Provincia di Bolzano (non definiti dalla normativa provinciale come sub-ambiti) i 26 sub-ambiti della Campania e gli 86 sub-ambiti della Sicilia.

Fonte: Elaborazioni Utilitatis su leggi regionali.

## ATO



## Sub ATO Previsti



# Come si può affidare il servizio rifiuti?

3 possibilità...

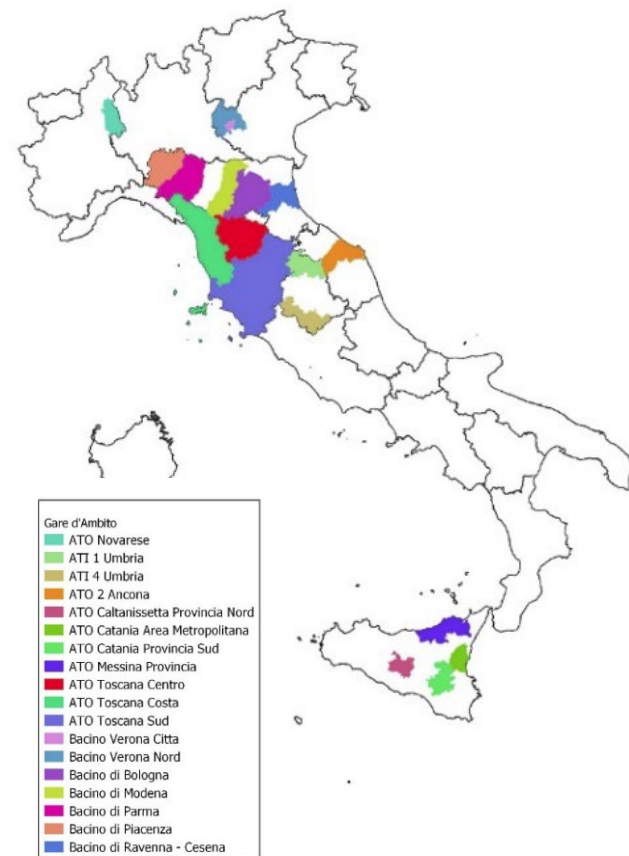
- La scelta della modalità di affidamento del servizio e il relativo controllo è in capo agli Enti di governo d'ambito (EGATO), laddove sono effettivamente costituiti e operativi, o, in loro mancanza, alla Regione o Provincia autonoma o altri enti competenti (come ad esempio i Comuni).
- In assenza di specifiche disposizioni nazionali, l'affidamento è disciplinato in base alle forme e ai requisiti previsti dall'ordinamento europeo, che prevede essenzialmente tre modalità organizzative e gestionali:
  - l'affidamento mediante gara,
  - l'affidamento a società mista pubblica/privata con gara per la scelta del soggetto privato (c.d. partenariato pubblico/privato),
  - l'affidamento in house a un soggetto interamente controllato dall'ente competente.
- Peraltro, il diritto dell'UE consente alle amministrazioni pubbliche di adempiere anche direttamente le funzioni di interesse pubblico, senza far ricorso ad entità esterne (gestione in economia).



# Affidamenti nel settore rifiuti urbani

Fonte: Elaborazioni Utilitatis

- Su un numero di 2.092 gare espletate dal 2014 al 2021 per l'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti urbani. In termini dimensionali, **l'85% dei bandi analizzati prevede l'affidamento del servizio per un solo Comune** (Osservatorio gare Utilitatis).
- **L'85% delle gare per l'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti ha una durata pari o inferiore a 5 anni.**
- Negli ultimi 11 anni si contano 18 gare espletate da Enti di governo per una popolazione complessiva di 7,8 milioni abitanti (13% della popolazione nazionale).
- Le Regioni più interessate dalle procedure di concessione sono Toscana e Emilia-Romagna, Regioni in cui gli Enti di governo dell'ambito risultano operativi da diverso tempo.



# A che punto siamo?

## Situazione frammentata

- Ad 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 enti territorialmente competenti.**
- In diversi casi, oltre alla perimetrazione per ambiti territoriali ottimali, **le Regioni hanno previsto dei sub-ambiti per l'affidamento dei servizi:** questa struttura «reticolare» ha natura transitoria, finalizzata a guidare gradualmente i territori nel passaggio da una gestione del servizio strettamente locale a una gestione su scala d'ambito.
- Si rileva inoltre che le Regioni con grandi centri urbani, caratterizzati da superfici estese, ad alta densità abitativa ed elevati flussi turistici e pendolari, hanno previsto bacini coincidenti con un solo Comune.

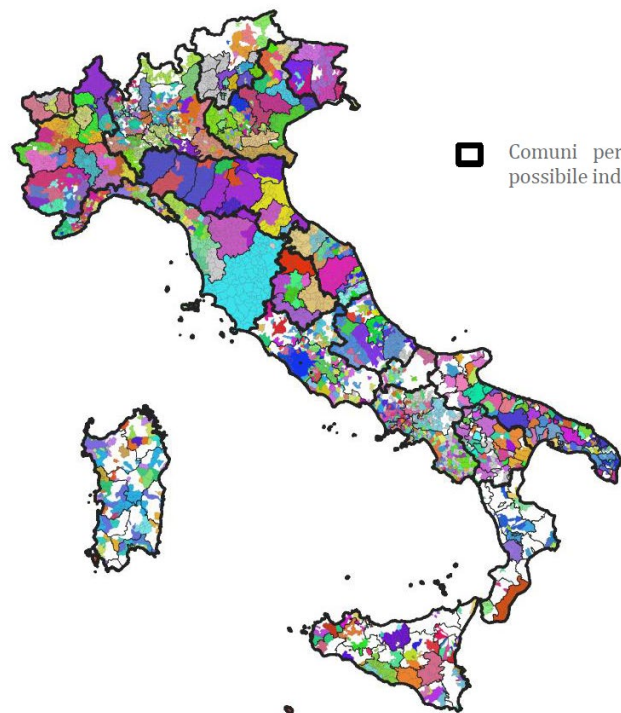
Fonte: Elaborazioni Utilitatis

- Il numero di aziende attive nella gestione del ciclo dei rifiuti risulta pari a oltre 650 (escluse gestioni in economia): il 52% specializzate nelle fasi di raccolta e trasporto, il 20% operative sia nelle fasi di raccolta sia nella gestione diretta di uno o più impianti di recupero e/o smaltimento dei rifiuti, mentre il restante 29% delle aziende risulta specializzato nella gestione impiantistica.
- Nel settore risultano attivi numerosi enti locali che gestiscono in economia il servizio o parti di esso, soprattutto la fase di riscossione delle tariffe e il rapporto con le utenze (TARI).
- Secondo i dati pubblicati da ARERA, i Comuni attivi in una o più fasi del servizio risulterebbero pari a oltre 6.300 unità, per un totale complessivo, tra enti locali e aziende, di 7.253 gestori attivi nel comparto, il 70% dei quali dichiara di svolgere solo un'attività, mentre il ciclo integrato è svolto solo dal 2,4% (circa 170 soggetti).
- L'integrazione della filiera è raggiunta effettivamente solo da pochi operatori.



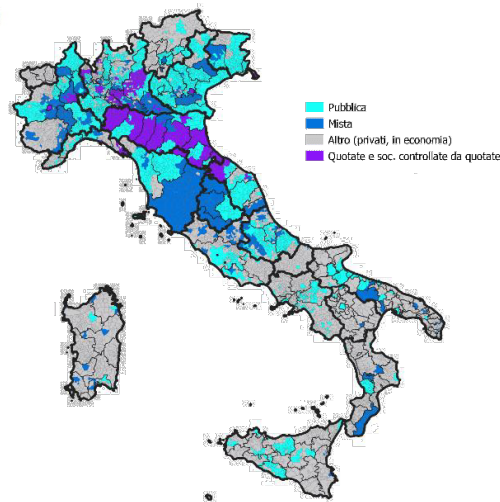
# Operatori della raccolta e del ciclo integrato

Dati 2021, fonte: Utilitatis

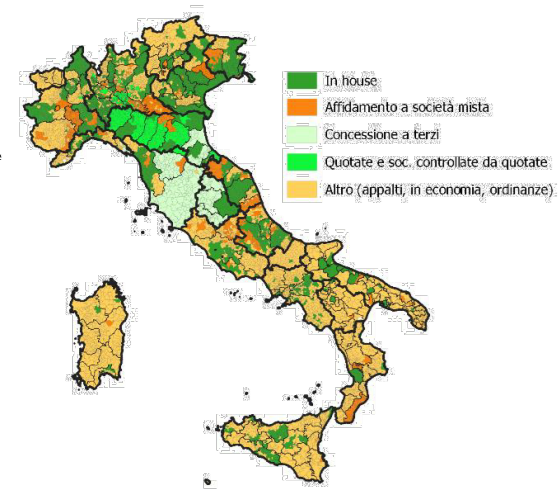


□ Comuni per i quali non è stato possibile individuare il gestore

### Tipologia di azionariato



### Tipologia di affidamento



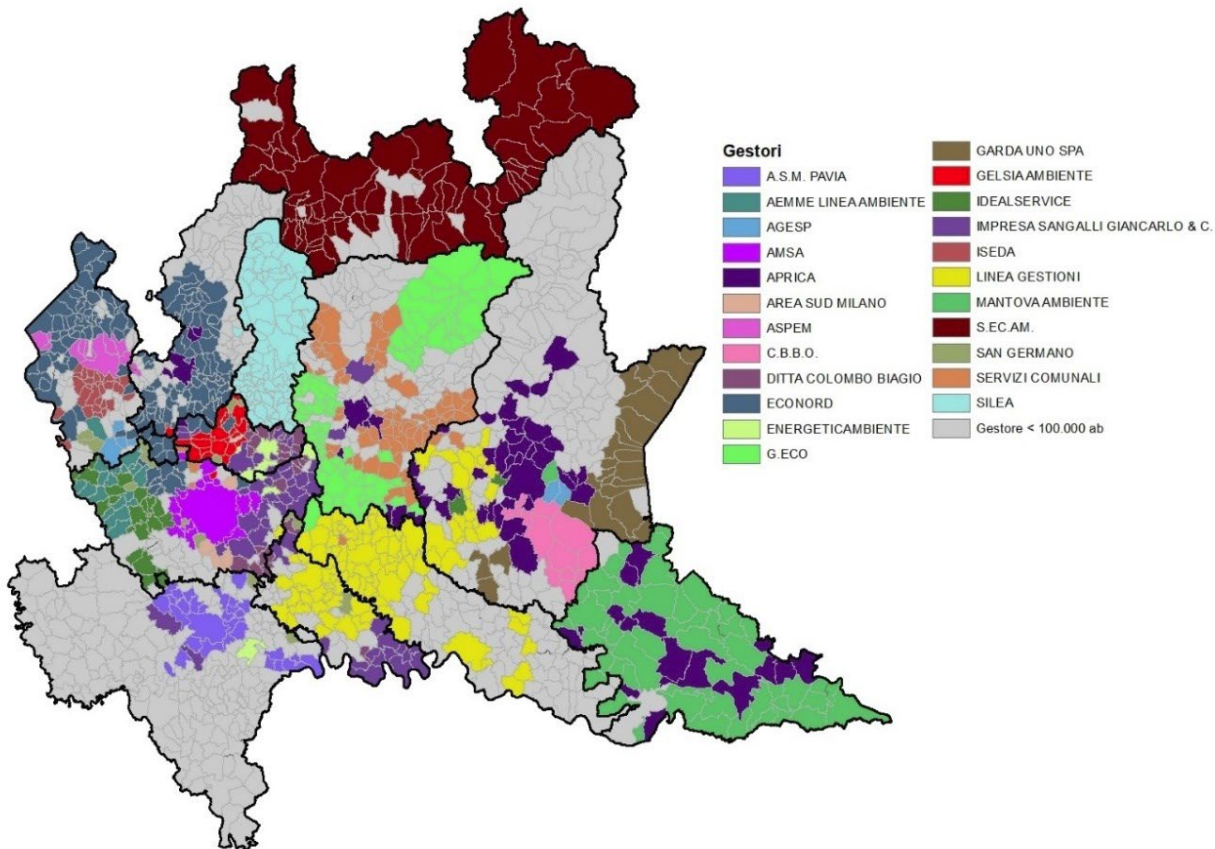
# La governace di Regione Lombardia

Fonte: PRGR Lombardia, 2022

- 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).

# Gestori in Lombardia

Fonte: PRGR Lombardia, 2022

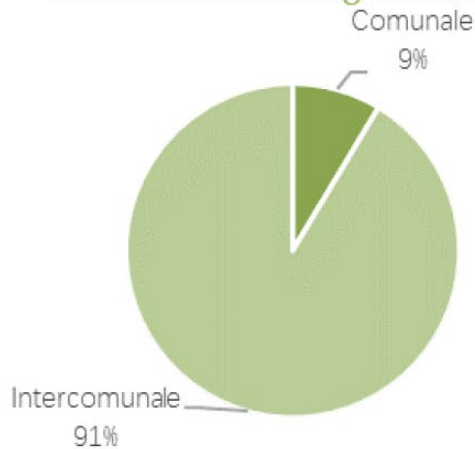


# Estensione territoriale degli affidamenti

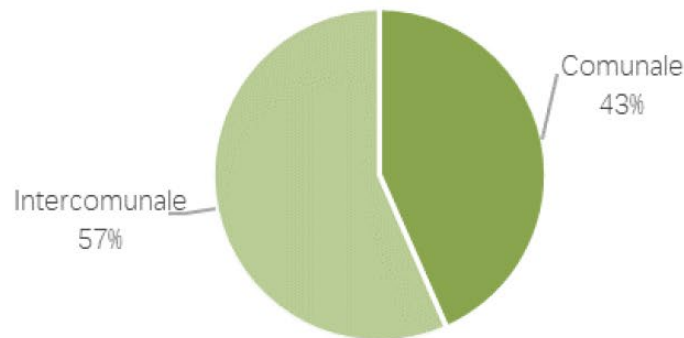
Affidamenti in Regione Lombardia | Fonte: Invitalia, 2019

- Per quanto riguarda l'**estensione territoriale**, prevalgono gli affidamenti di rango intercomunale: il **91%** dei comuni lombardi affida, infatti, il servizio di igiene urbana per un bacino che corrisponde all'unione di più territori.
- Da un punto di vista demografico, tuttavia, l'**incidenza degli affidamenti intercomunali è minore (57% della popolazione)**, per via del fatto che 9 degli 11 capoluoghi di provincia e città metropolitana (Comuni di Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lodi, Milano, Monza) hanno affidato il servizio unicamente per il proprio territorio.

Distribuzione dei comuni per estensione dell'affidamento di igiene urbana

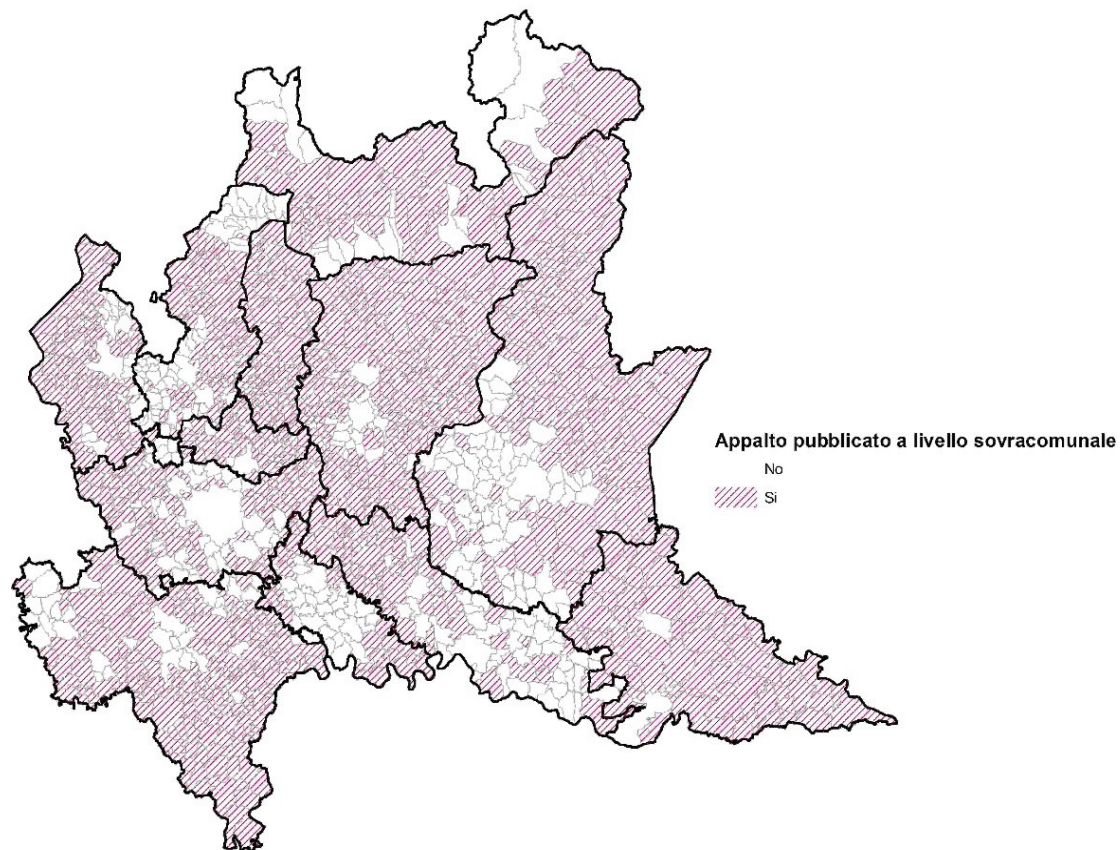


Distribuzione della popolazione per estensione dell'affid.to di igiene urbana



# Appalti sovra-comunali

Fonte: PRGR Lombardia, 2022





## Aggregazioni di Comuni per l'affidamento e la gestione dei servizi

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:

- **raggruppamento in una “convenzione di scopo” intercomunale** ai fini della redazione di un capitolato d'appalto comune e l'indizione di una gara con un Comune capofila (es. Convenzione Intercomunale di Sesto Calende - VA)
- **convenzione tra comuni per la gestione associata** non solo della gara, ma anche di tutto il servizio (es. Comuni dei Navigli – MI)
- **costituzione di un'azienda a totale capitale pubblico** che oltre ad indire la gara per la raccolta e trasporto, esercita funzioni operative come la distribuzione dei sacchi, controlli e campagne informative (es: CEM Ambiente)
- **società pubbliche partecipate dai Comuni** che dispongono anche di mezzi di raccolta e che hanno un affidamento in house da parte dei Comuni (es. SAE Valle Sabbia - BS)
- **multiutilities** che possiedono anche impianti di trattamento svolgendo gran parte del ciclo integrato di gestione all'interno dei loro affidamenti (es. A2A).

# Effetto dell'aggregazione dei Comuni

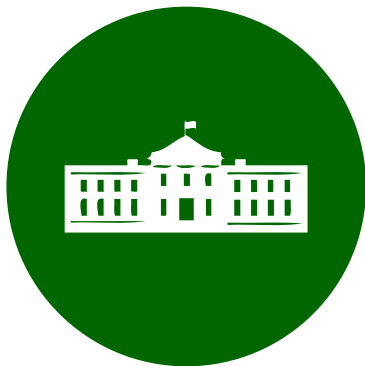
## Azioni di governace «avanzate»

- 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€

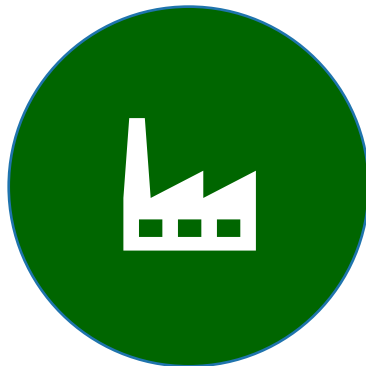
# I ruoli come li vorrebbe Arera

Definizione chiara e suddivisione dei ruoli...



## ETC (EGA o Comune?)

Approva il Regolamento tariffario, il Piano Finanziario (PEF), le tariffe, eventuali agevolazioni da applicare in tariffa



## Gestore

Predispone il piano finanziario (PEF), gestisce il servizio di igiene ambientale, gestisce, accerta e riscuote direttamente la tariffa



## Utente

Soggetto passivo, rapporto sinallagmatico, cambio comportamento

# Come si remunerano i servizi rifiuti?

## Il ruolo della TARI

- La raccolta dei rifiuti è storicamente stata remunerata attraverso la fiscalità generale...
- Nel 1993 introduzione della Tarsu (D.Lgs. 507/93)
- Nel 1997 con il “Decreto Ronchi” (D.lgs 22/97) la **“tariffa puntuale”** (Tia, Tariffa igiene ambientale)
- Si sono succeduti quindi la **Tia1, Tia2, sub-Tia2, Tarsu normalizzata** (D.lgs 158/99), **Tares** (2011) e alla fine **Tari** (2014), un’articolazione, insieme alla TASI, della componente servizi della nuova Imposta Unica Comunale - IUC
- 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.



**TARI**  
(entrata tributaria)

### TRIBUTO PRESUNTIVO (TARIFFA MONOMIA)

art. 1, co. 652 legge 147/2013 (alternativo al metodo del DPR 158/99).<sup>1</sup>

### TRIBUTO PRESUNTIVO (TARIFFA BINOMIA)

art. 1, co. 651 legge 147/2013: **obbligatorio** riferimento ai criteri PRESUNTIVI indicati nel DPR 158/99<sup>2</sup>. 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)

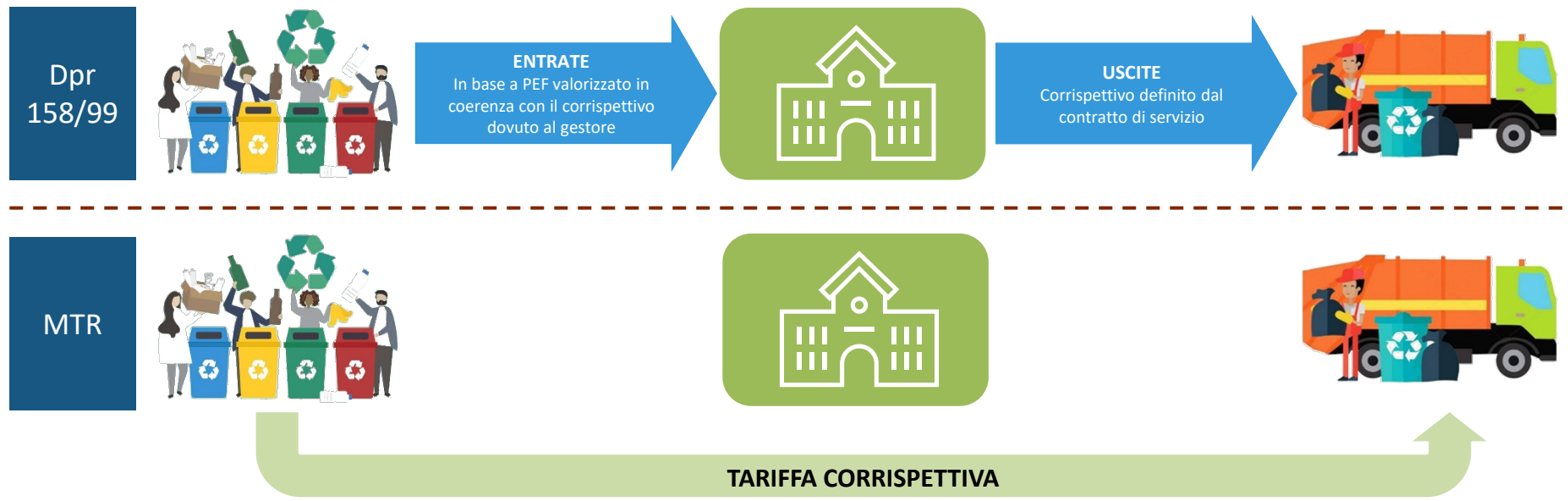
art. 1, co. 651 legge 147/2013: **obbligatorio** riferimento ai criteri di calibratura individuale e misurazione delle quantità indicati nel DPR 158/99<sup>3</sup>. **Facoltà** di adottare i sistemi di misurazione puntuale conformi al dettato del DM 20 aprile 2017. Determinazione dei costi efficienti 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.



# Tariffa puntuale corrispettiva e MTR-2



## Aggiornamento del PRGR 2014...

### 4.5.5.1 Rapporto con ARERA

- *ANCI Lombardia e Confservizi CISPEL Lombardia hanno proposto che Regione Lombardia costituisca un tavolo di lavoro che, attraverso le loro forme associative, coinvolga i Comuni, le Province e le aziende operanti sul territorio lombardo per valutare se vi siano le condizioni per adottare modelli di governance locale che permettano di supportare i Comuni nel loro ruolo di ETC.*
- *L'applicazione nel 2020 del nuovo assetto regolatorio per il calcolo tariffario nell'ambito dei rifiuti urbani ha mostrato, con forte evidenza, le difficoltà rimaste in capo agli Enti Locali di Regione Lombardia, identificati come soggetti validatori nell'attuale modello.*

### 14.6 Azioni a supporto della “governance” e degli aspetti regolatori

- *coordinamento tra ARERA e ANCI per l'attuazione delle indicazioni delle autorità, in modo omogeneo, supportando i Comuni;*
- *promozione di accordi territoriali per favorire le aggregazioni dei Comuni nell'erogazione dei servizi.*

# Possibile «crisi» del modello lombardo?

Criticità per la Regolazione ARERA impostata per gli Ambiti...

- **Grande impatto della regolazione** (tariffa MTR-2, qualità TITR e TQRIF) che ha regole strutturate per il modello sovracomunale basato sugli ambiti
- Il sistema richiede un **aumento continuo delle competenze** che non si possono trovare nei Comuni (soprattutto i più piccoli) **e dei costi**
- Il **modello lombardo alternativo agli EGA-ATO mette in difficoltà i singoli Comuni**, che svolgono il duplice ruolo di ETC (Ente Territorialmente Competente), con compiti di regolatore dei servizi, e di Gestore (per la parte di riscossione TARI e rapporti con gli utenti)
- **La frammentazione conseguente risulta simile a quella dei Comuni del sud** che pur avendo EGA e ATO non hanno ancora operativamente implementato la gestione sovra comunale

# Conclusioni

Soluzione: gestione di bacino con tariffa puntuale!

Poiché, legittimamente, la politica regionale ha scelto il modello alternativo agli Ambiti ci sono 2 strade:

1. Prevedere un **percorso formale per la costituzione di ATO** sulla base territoriale o gestionale;
2. Favorire il **passaggio a forme di gestione aggregata con tariffa puntuale di bacino.**



## Contatti

 Giorgio Ghiringhelli

 340 5861394

 [ghiringhelli@arsambiente.it](mailto:ghiringhelli@arsambiente.it)

 [www.arsambiente.it](http://www.arsambiente.it)

**29** MARZO  
2023

VI EDIZIONE  
**EcoFORUM**  
L'ECONOMIA CIRCOLARE DEI RIFIUTI  
**LOMBARDIA**

MILANO

Cascina Triulza

Social Innovation Academy in MIND

Via Cristina Belgioioso 171

9:00 - 17:00

**I CANTIERI DELL'ECONOMIA CIRCOLARE  
IN LOMBARDIA: INNOVAZIONE, SVILUPPO  
E SOSTENIBILITÀ**

