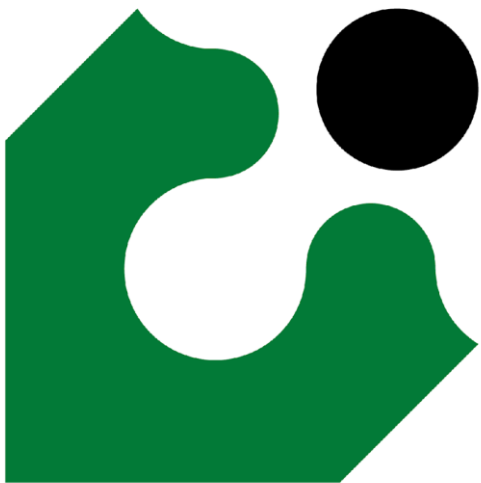


# Peculiarità del sistema di governance dei rifiuti urbani in Lombardia

La gestione dei rifiuti in Lombardia: alcune  
riflessioni sul caso lombardo

G. Ghiringhelli | ARS ambiente Srl



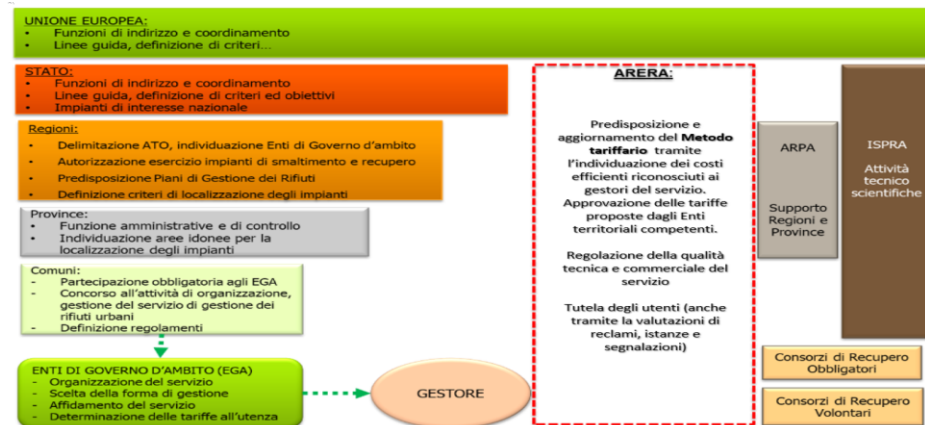
# Indice

Peculiarità del sistema di  
governance del sistema rifiuti  
lombardo

1. La governance multilivello del settore rifiuti e il ruolo degli Ambiti
2. Operatori e affidamenti
3. La situazione in Lombardia: le aggregazioni volontarie
4. Problematicità dell'assetto lombardo e possibili soluzioni

# La governance multilivello del settore rifiuti e il ruolo degli Ambiti

- Il settore rifiuti risulta caratterizzato da una governance multilivello disciplinata dagli artt. 200 e seguenti del d.lgs. 152/2006 (c.d. Codice dell' Ambiente).
- In tale assetto, le funzioni amministrative connesse alla gestione dei rifiuti urbani risultano pertanto distribuite tra vari enti, ciascuno dei quali concorre al perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità.



Fonte: *Utilitatis*

## La centralità degli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)

- Uno dei cardini del sistema è rappresentato dal superamento delle gestioni frammentate (tipicamente rappresentate dalle gestioni comunali “in economia”), mediante l’individuazione di bacini sovracomunali per la gestione unitaria del servizio, denominati Ambiti Territoriali Ottimali (ATO).
- Gli ATO possono quindi essere definiti come le porzioni di territorio nelle quali è organizzato il servizio di gestione rifiuti.
- Il Codice dell'Ambiente prevede 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 concreta delimitazione degli ATO deve essere definita dalle Regioni, ed il loro dimensionamento deve consentire economie di scala e di differenziazione che possano massimizzare l'efficienza del servizio; la dimensione 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.



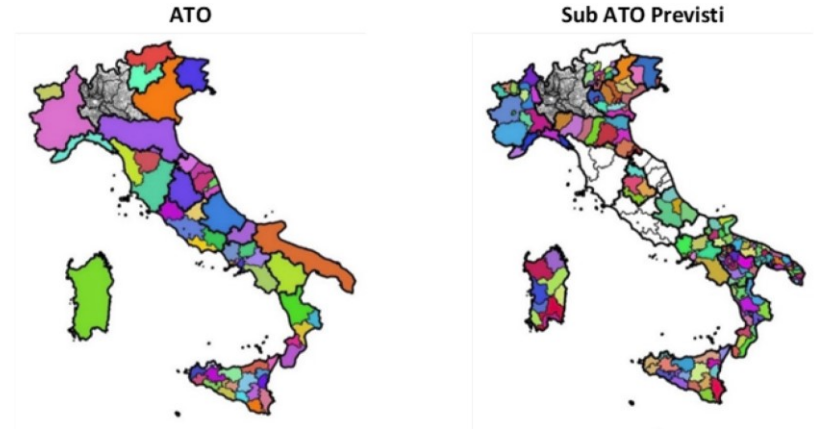
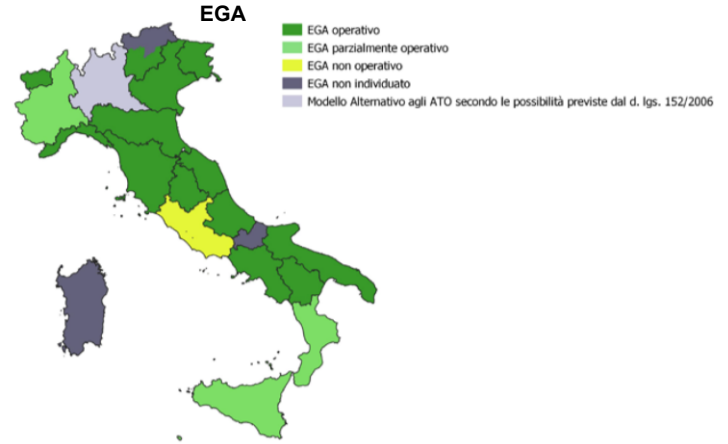
## Il ruolo degli EGA (Enti di Governo d'Ambito)

- Le funzioni amministrative legate all'organizzazione del servizio all'interno di ogni singolo ATO sono esercitate da un apposito ente di governo (c.d. EGATO), la cui istituzione spetta alle Regioni ed alle Province Autonome, e a cui partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni ricadenti nell'ambito.
- Gli EGATO svolgono quindi il compito di organizzare il servizio, 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.
- Si noti che l'individuazione delle concrete forme di collaborazione tra gli enti locali necessarie a costituire l'EGATO è demandata alle singole Regioni (art. 201, comma 1 del Codice dell'Ambiente).



## La situazione nazionale

- Ad oggi il percorso di istituzione e operatività degli EGATO non risulta pienamente compiuto nel territorio nazionale: solo in 12 Regioni tali enti risultano operativi, mentre nelle restanti aree si osservano situazioni di parziale operatività o totale inoperatività.
- Laddove gli EGATO non risultano operativi, i Comuni rappresentano gli enti territorialmente competenti.
- Regione Lombardia si è avvalsa della facoltà prevista dall'art. 200, comma 7 del D.Lgs. 152/06, ai sensi del quale *“Le regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195”*.

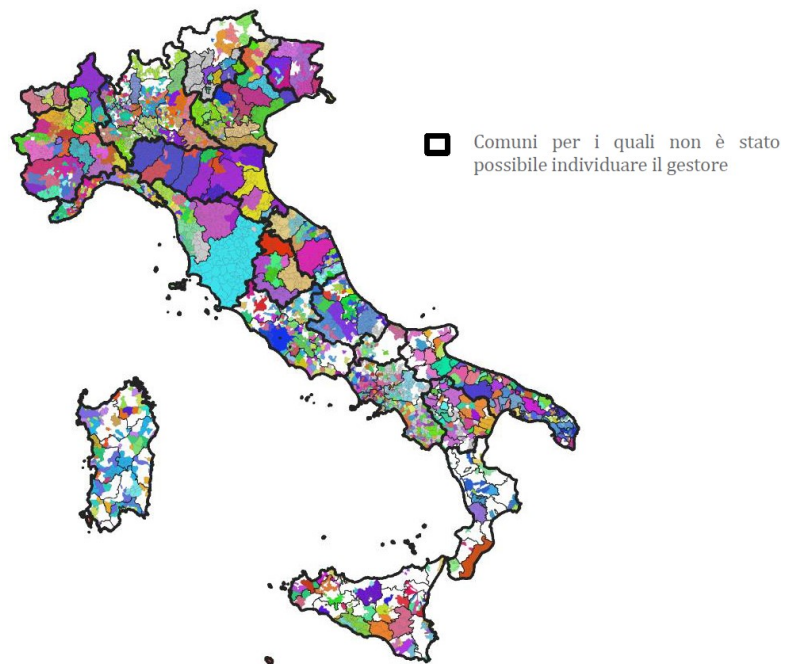


## Operatori e affidamenti

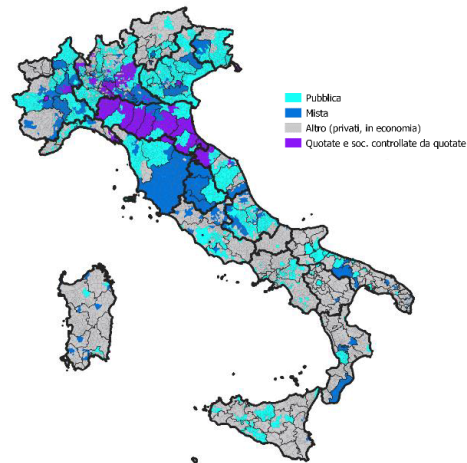
- Secondo i dati pubblicati da ARERA, tra enti locali e aziende, ci sono oltre 7.253 gestori attivi nel comparto
- Il 70% dei quali dichiara di svolgere solo un'attività, mentre il ciclo integrato è svolto solo dal 2,4% (circa 170 soggetti).
- L'integrazione della filiera è raggiunta effettivamente solo da pochi operatori.
- La scelta della modalità di affidamento del servizio e il relativo controllo è in capo agli EGATO,
- laddove sono effettivamente costituiti e operativi, o, in loro mancanza, alla Regione o Provincia autonoma o ad altri enti competenti (come ad esempio i Comuni).
- L'individuazione del gestore può avvenire essenzialmente in tre modi:
  - affidamento mediante gara,
  - affidamento a società mista pubblica/privata con gara "a doppio oggetto" per la scelta del socio privato operativo (c.d. partenariato pubblico/privato),
  - affidamento in house a un soggetto interamente controllato dall'ente competente.
- Su 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 riguarda l'affidamento del servizio per 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).

# Gestori, azionariato e modalità di affidamento dei Gestori rifiuti urbani

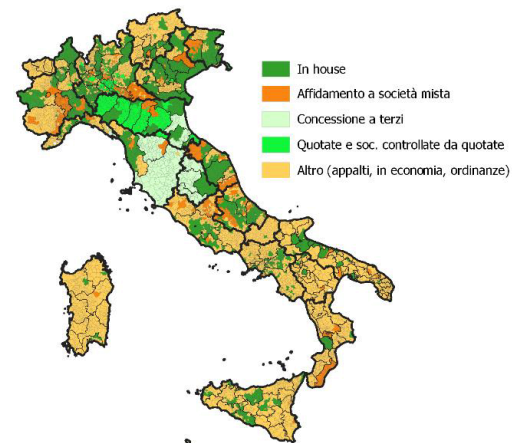
## Gestori servizio rifiuti



## Tipologia di azionariato



## Tipologia di affidamento



Fonte: Green Book 2022, Utilitatis



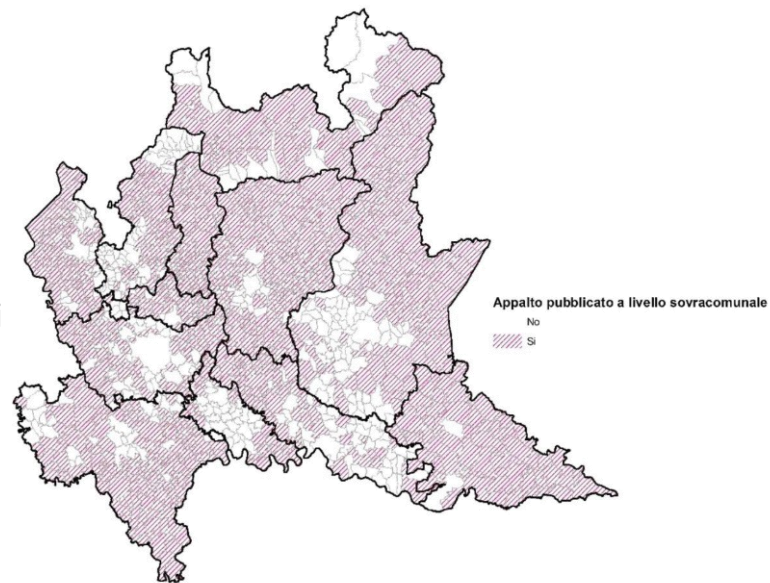
# La situazione in Lombardia: le aggregazioni volontarie

- Regione Lombardia si è avvalsa della facoltà prevista dall'art. 200, comma 7 del D.Lgs. 152/06, ai sensi del quale “Le regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195”.
- La disciplina lombarda in materia è contenuta agli artt. 14-24 della Legge Regionale n. 26 del 2003; occorre osservare che il testo normativo attuale è il frutto di numerose modifiche ed interpolazioni intercorse negli anni.
- Senza addentrarsi nei contenuti di maggior dettaglio della suddetta disciplina, basti qui evidenziare che:
  - l'art. 15, comma 1 assegna ai singoli Comuni la funzione di affidare il servizio di gestione dei rifiuti urbani;
  - in base all'art. 19, è previsto un atto pianificatorio regionale costituito da due elementi, ossia (1) l'atto di indirizzi, approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta, e (2) il programma di gestione dei rifiuti, approvato dalla Giunta. Tale pianificazione è sottoposta ad aggiornamento almeno ogni sei anni;
  - con l'abrogazione dell'art. 20, avvenuta nel 2015, non è più previsto il piano provinciale.



## Appalti sovracomunali

- La modalità di affidamento dei servizi di igiene urbana più frequente in Lombardia risulta essere l'affidamento in house, scelto dal 52% dei comuni analizzati per un bacino complessivo di 3.281.872 abitanti (45% della popolazione del campione). L'esternalizzazione a terzi mediante gara è una modalità riscontrata nel 32% dei Comuni, per un bacino complessivo pari a quasi il 40% della popolazione regionale.
- Nonostante questo assetto, 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.



Fonte: PRGR Lombardia, 2022

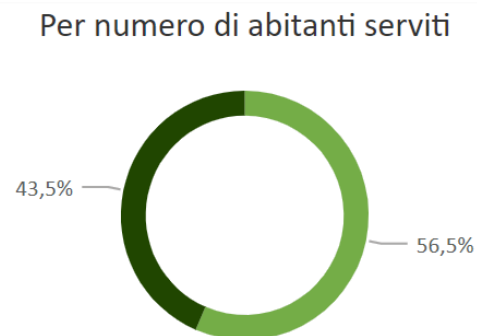
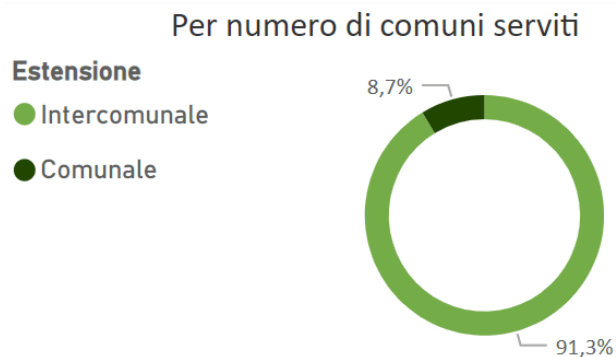
## Forme di affidamento in Lombardia

- raggruppamento in una “convenzione di scopo” intercomunale ai fini della redazione di un capitolato d'appalto comune e indizione di una gara con un Comune capofila;
- convenzione tra comuni per la gestione associata non solo della gara, ma anche di tutto il servizio;
- 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, i controlli e le campagne informative;
- società pubbliche partecipate dai Comuni che dispongono anche di mezzi di raccolta e che hanno un affidamento in house da parte dei Comuni;
- multiutilities che possiedono anche impianti di trattamento svolgendo gran parte del ciclo integrato di gestione all'interno dei loro affidamenti.



## Appalti sovracomunali

- Tuttavia, da un punto di vista demografico, l'incidenza degli affidamenti intercomunali è minore (57% della popolazione), per via del fatto che 9 degli 11 capoluoghi di provincia e la città metropolitana (Comuni di Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lodi, Milano, Monza) hanno affidato il servizio unicamente per il proprio territorio.



Fonte: Invitalia, 2022

## Effetti delle «aggregazioni evolute»

- Nel PRGR recentemente aggiornato sono riportati gli effetti delle aggregazioni “evolute” (con sistemi di 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) sulle performance tecniche ed economiche degli affidamenti: maggiore raccolta differenziata e minori costi complessivi.

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

Fonte: PRGR Lombardia, 2022

# L'intervento di ARERA

- L'Autorità di regolazione (ARERA) si inserisce in un contesto in cui le competenze sono ripartite tra Ministero dell'ambiente, Regioni, Province, Comuni ed EGATO, prevedendo ruoli ben definiti soprattutto in funzione della gestione della qualità (TQRIF) e delle tariffe (MTR-2), e ragionando con logica "commerciale" come per gli altri servizi a rete regolati (gas, energia elettrica, idrico).



## ETC (EGA o Comune?)

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



## Gestore

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



## Utente

Soggetto passivo, rapporto sinallagmatico, cambio comportamento



# Conseguenze dell'assenza degli EGA e degli ATO in Lombardia

- Grande impatto della regolazione (tariffa MTR-2, qualità TITR e TQRIF) che ha regole strutturate per il modello sovracomunale basato sugli ambiti:
  - Responsabilità sulla gestione della qualità commerciale per la gestione della TARI
  - Disallineamento PEF TARI e Contratto/PEFA
  - Rischio sanzionatorio non trasferibile al gestore operativo
- Il sistema richiede un aumento continuo delle competenze che non si possono trovare nei Comuni (soprattutto i più piccoli) e dei costi;
- Difficoltà per 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 EGATO e ATO non hanno ancora operativamente implementato la gestione sovracomunale.



## La posizione di ANCI Lombardia e Cispel Lombardia

- Queste criticità sono in qualche modo certificate dai contributi di ANCI Lombardia e CISPTEL Lombardia recepiti nell'aggiornamento del PRGR; tali enti hanno ad esempio 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”* (par. 4.5.5.1 PRGR Lombardia).
- La proposta di *“Azioni a supporto della **“governance” e degli aspetti regolatori**”* (par. 14.6 PRGR Lombardia), che mira ad 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”*.



## Possibili soluzioni in Lombardia: 2 possibili strade

A fronte di queste criticità si possono individuare due strade risolutive, molto diverse tra loro:

1. Prevedere un percorso formale per la costituzione di ATO sul base territoriale o gestionale: questa strada è stata in qualche modo esplorata dal basso con studi della Città Metropolitana di Milano (2022) e della Provincia di Monza e Brianza (2020), ma dovrebbe essere scelta politicamente da Regione Lombardia e prevedere un percorso di avvicinamento che permetta di non di non creare ambiti sulla base di principi che collidano con la norma primaria;
2. Favorire il passaggio a forme di gestione aggregata con tariffa puntuale di bacino. Le forme di gestione aggregate “evolute”, come abbiamo visto, garantiscono performance migliori sia dal punto di vista tecnico che economico, mentre la tariffa puntuale di bacino permetterebbe di:
  - Eliminare il servizio rifiuti dal bilancio dell’Ente;
  - Rendere superflua la predisposizione e la validazione di un proprio “PEF grezzo”;
  - Trasferire al Gestore il rischio creditizio;
  - Rendere possibile una riduzione della TARI (economie di scala CARC, riduzione ACC);
  - Aprire alla possibilità di presentare un PEF unico di bacino ad ARERA.





# Grazie per l'attenzione!

Giorgio Ghiringhelli | ARS ambiente Srl  
ghiringhelli@arsambiente.it | 340 5861394



**Polis-Lombardia**  
Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano  
[www.polis.lombardia.it](http://www.polis.lombardia.it)