



Aggiornamento e adeguamento del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (D.lgs. 152/06, art. 199)

LA GOVERNANCE DEL SISTEMA DI GESTIONE:

- **LE CASISTICHE RICONTRABILI SUL TERRITORIO NAZIONALE**
- **LE MOTIVAZIONI DELLA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE**

Novembre 2023

oikosprogetti

I MODELLI DI GOVERNANCE IN ATTO NELLE REGIONI ITALIANE

La normativa nazionale prevede l'organizzazione del servizio di gestione dei RU per ambiti territoriali ottimali (ATO) di dimensione di norma provinciale, per consentire il superamento della frammentazione della gestione sulla base di caratteristiche territoriali e dinamiche di produzione e gestione in ottica di efficientamento dei costi e di efficacia del servizio.

Alle Regioni è affidato il compito di delimitare gli ATO all'interno dei propri confini regionali, individuando contestualmente l'ente di governo al quale obbligatoriamente gli enti locali devono aderire.

Rispetto alla dimensione almeno provinciale degli ambiti, sono previste alcune deroghe (es. grandi città che possono costituire ATO a se' stanti).

I risultati che emergono dall'analisi sullo stato di attuazione della normativa in tema di governance locale mostrano una forte eterogeneità dei modelli adottati; il territorio nazionale risulta diviso in 55 ATO di ampiezza differente.

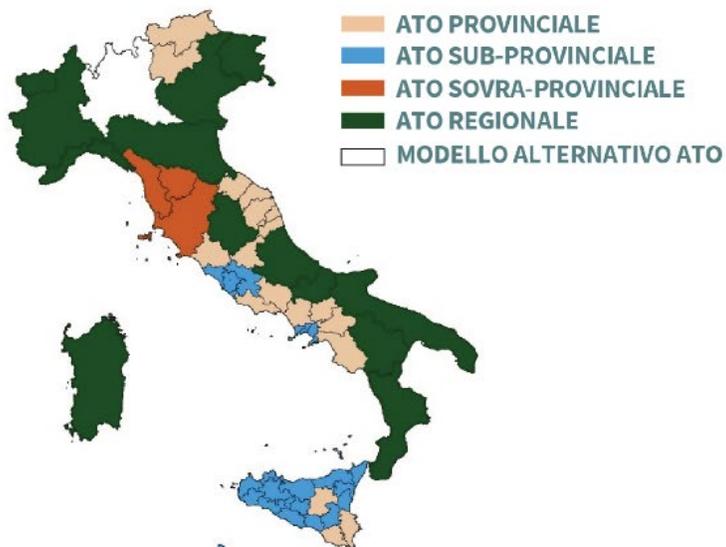
La maggioranza delle Regioni ha optato per una perimetrazione regionale, per meglio soddisfare i principi di autosufficienza e prossimità per lo smaltimento del rifiuto urbano residuo, sanciti dalla normativa nazionale.

I MODELLI DI GOVERNANCE IN ATTO NELLE REGIONI ITALIANE

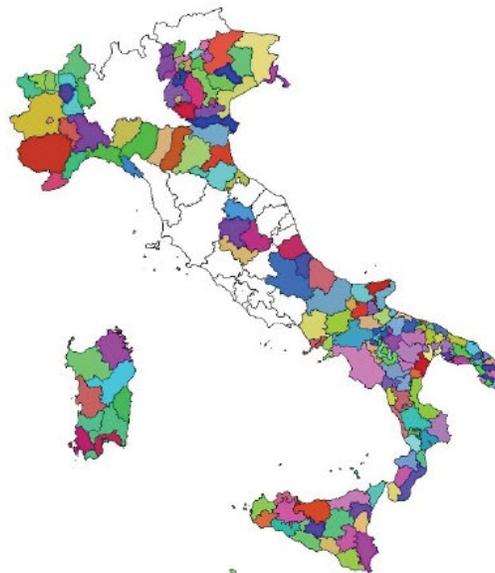
- **13 Regioni hanno definito ambiti regionali** (Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Veneto, Friuli-Venezia-Giulia, Emilia-Romagna, Umbria, Abruzzo, Molise, Basilicata, Puglia, Calabria e Sardegna);
- 1 Regione ha suddiviso il territorio in 3 ambiti sovra provinciali (Toscana);
- 3 Regioni in ambiti provinciali (Lazio, Marche, Trentino-Alto Adige);
- 2 Regioni in ambiti provinciali e sub-provinciali (Campania e Sicilia);
- 1 Regione ha adottato il modello alternativo di ATO (Lombardia).

In diversi casi, oltre alla perimetrazione per ambiti territoriali ottimali, le Regioni hanno previsto dei sub-ambiti per l'affidamento dei servizi

DIMENSIONE DEGLI ATO



SUB ATO PREVISTI



Si presenta pertanto **un'articolazione su più livelli** che vede il territorio regionale suddiviso in ambiti, sub-ambiti o bacini di affidamento che possono variare anche a seconda dell'attività del ciclo di gestione considerata:

1. un primo livello (regionale o provinciale) per l'organizzazione della filiera impiantistica;
2. un secondo livello, di dimensione inferiore, generalmente provinciale/sub-provinciale, che fa riferimento all'organizzazione delle fasi a monte del ciclo dei RU (raccolta, spazzamento e trasporto);
3. un terzo livello corrispondente ai bacini di affidamento della raccolta, che, in casi particolari, arrivano a coincidere con il territorio di un singolo Comune.

I MODELLI DI GOVERNANCE IN ATTO NELLE REGIONI ITALIANE

Tutte le Regioni che hanno individuato ATO di dimensione regionale (ad eccezione del Molise) hanno optato per una suddivisione del territorio in sub-ambiti.

La Regione Toscana è l'unica ad aver previsto un ATO corrispondente al Bacino di affidamento: un solo operatore individuato per la gestione del servizio per un unico ambito.

Le leggi regionali di Marche e Lazio non prevedono individuazioni di sub-ambiti.

In diversi regioni, soprattutto del Sud Italia, si riscontra una fortissima frammentazione del servizio

Riepilogo delle casistiche di modelli governance e organizzazione servizio:

- 1. Modello gestione unica d'ambito:** il territorio regionale è suddiviso in ambiti di dimensione sopra provinciale ai quali corrisponde un unico EGA con bacino di affidamento coincide con il territorio dell'ATO (Regione Toscana).
- 2. Modello ambito regionale con sub-ambito per bacini di affidamento:** unico ATO coincidente con il territorio regionale, al quale corrisponde un solo EGA; oltre all'ambito regionale sono presenti sub-ambiti e/o bacini di affidamento generalmente coincidenti con i territori provinciali (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Abruzzo, Basilicata, Veneto, Liguria, Puglia e Calabria)
- 3. Modello ambiti provinciali:** suddivisione del territorio regionale in ambiti di dimensione provinciale, a ognuno dei quali corrisponde un EGA; l'ATO dovrebbe coincidere con il bacino di affidamento (Lazio, Marche, Sicilia).
- 4. Modello alternativo agli ATO:** Lombardia non ha previsto l'organizzazione del servizio per ATO, e i Comuni, in forma associata o singola, affidano il servizio di gestione dei rifiuti in base alle modalità previste dalla normativa nazionale.

I MODELLI DI GOVERNANCE IN ATTO NELLE REGIONI ITALIANE

Centrando l'attenzione sulle regioni che, come la Regione Marche, hanno una popolazione inferiore ai 2 milioni di abitanti, si riscontra, in via esclusiva, con l'eccezione della sola Regione Marche, la presenza di un unico ente di governo della gestione dei rifiuti.

Regione	Popolazione residente (ab.)	Configurazione Governance
Valle d'Aosta	127.000	ATO unico
Molise	313.000	ATO unico
Provincia di Bolzano	507.000	ATO unico
Provincia di Trento	528.000	ATO unico
Basilicata	577.000	ATO unico
Umbria	885.000	ATO unico
Friuli-Venezia Giulia	1.220.000	ATO unico
Abruzzo	1.309.000	ATO unico
Marche	1.543.000	5 ATO provinciali
Liguria	1.566.000	ATO unico
Sardegna	1.609.000	ATO unico
Calabria	1.958.000	ATO unico



Dall'esame delle casistiche emergono indicazioni per un riorientamento della governance con l'obiettivo di definire una diversa articolazione gestionale.

LE CRITICITA' REGIONALI

Si rammenta peraltro come le indicazioni di ridefinizione della governance, fossero già contenute nel vigente PRGR 2015, con ipotesi di sviluppo nella direzione di favorire integrazioni funzionali orientate a potenziali successive aggregazioni delle gestioni. Tali ipotesi non si sono concretizzate (se non per il ricorso alle necessarie funzioni di "mutuo soccorso" per la soluzione di temporanee situazioni emergenziali sul fronte smaltimento);

anche in conseguenza di ciò il sistema gestionale ha messo in luce rilevanti **situazioni di criticità** in relazione sia alle difficoltà riscontrate nello svolgimento dei crescenti adempimenti in capo alle singole Autorità che nel portare a soluzioni problematiche rilevanti evidenziate a livello locale (uno su tutti l'implementazione di procedure localizzative per la ricerca di siti idonei nei quali realizzare nuovi impianti di discarica).

LE RAGIONI TECNICHE A SUPPORTO DEL RIORDINO DELLA GOVERNANCE REGIONALE

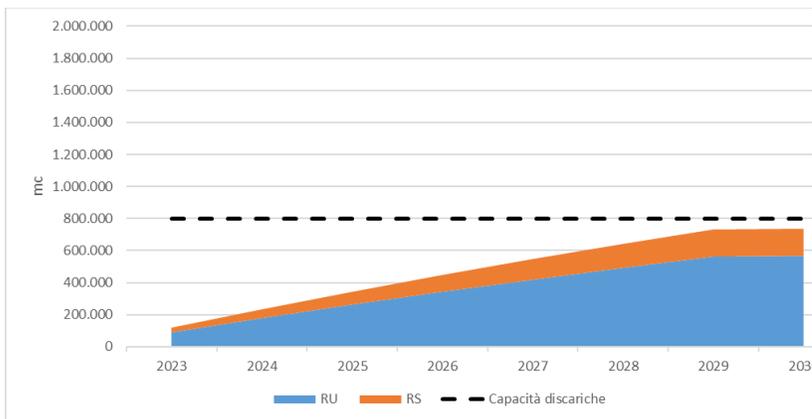
- Il periodo di riferimento della pianificazione include le annualità 2024 – 2030;
- Il 2030 è definito come l'anno di avvio di nuova impiantistica funzionale al superamento dello smaltimento in discarica nel rispetto degli obiettivi normativi;
- Il Piano individua gli interventi da implementare già nella fase di breve periodo al fine di garantire la più corretta transizione verso la fase a regime (nuovi impianti FORSU, efficientamento dei processi,...)
- Il periodo transitorio (2024 – 2029) dovrà tuttavia forzatamente vedere il massiccio ricorso allo smaltimento in discarica; pur con le previsioni di contenimento previste dal Piano (riduzione produzione, RD e riciclaggio,...)
- Sul fronte dello smaltimento l'attuale sistema presenta evidenti criticità con capacità residue di discarica disomogenee nei 5 ambiti e in esaurimento in parte consistente del territorio regionale.

L'attuale assetto normativo regionale (L.R.24/2009) prevede il conseguimento dell'autosufficienza gestionale a livello degli ATO rappresentati dai contesti territoriali provinciali.

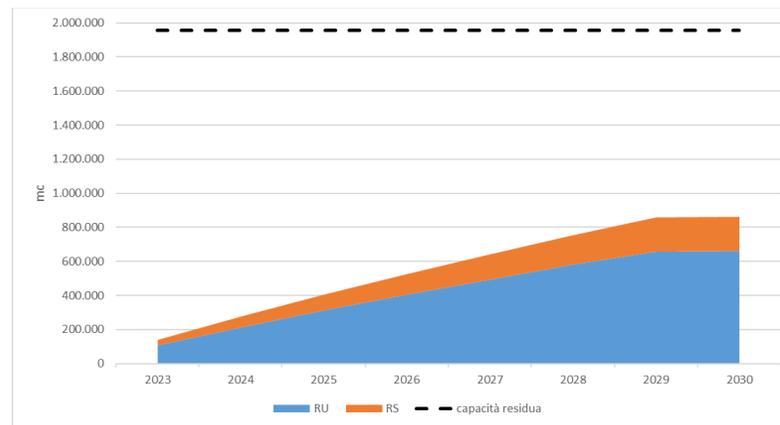
Alla luce dell'attuale quadro gestionale, tale autosufficienza non può essere garantita nel breve medio periodo e, a maggior ragione, non potrà essere garantita nella situazione a regime che dovrà vedere la realizzazione di impianti a servizio di ampi territori per poter garantire flussi consistenti di rifiuti, ottimizzazioni gestionali e contenimento delle tariffe.

LE RAGIONI TECNICHE A SUPPORTO DEL RIORDINO DELLA GOVERNANCE REGIONALE

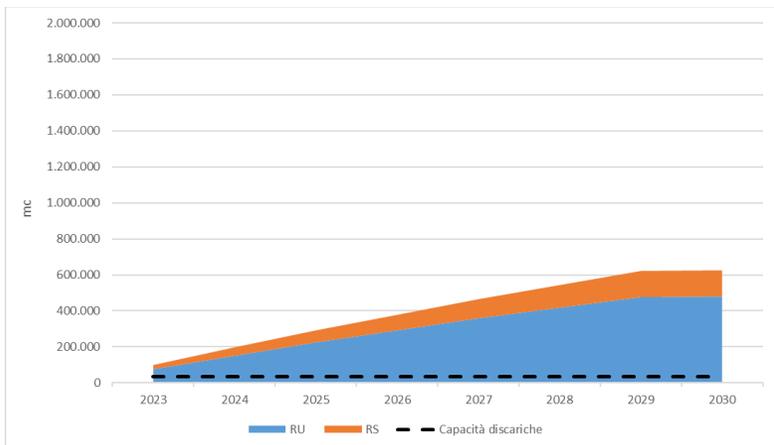
I fabbisogni cumulati di smaltimento nell'ipotesi di autosufficienza nei 5 attuali ATO



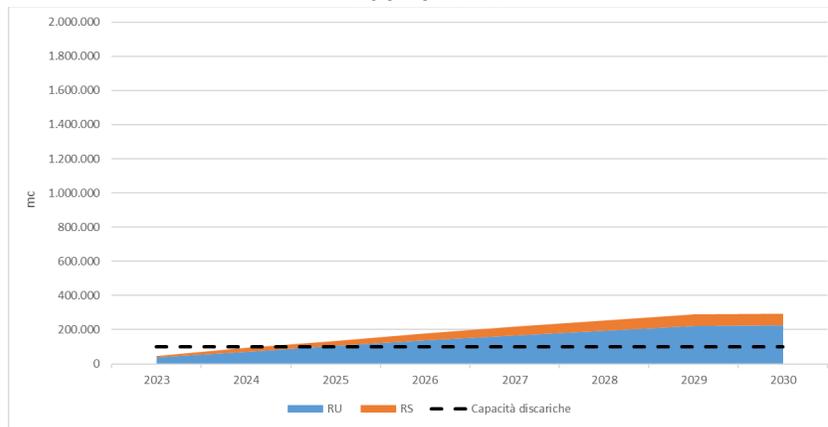
Bacino 1 PU



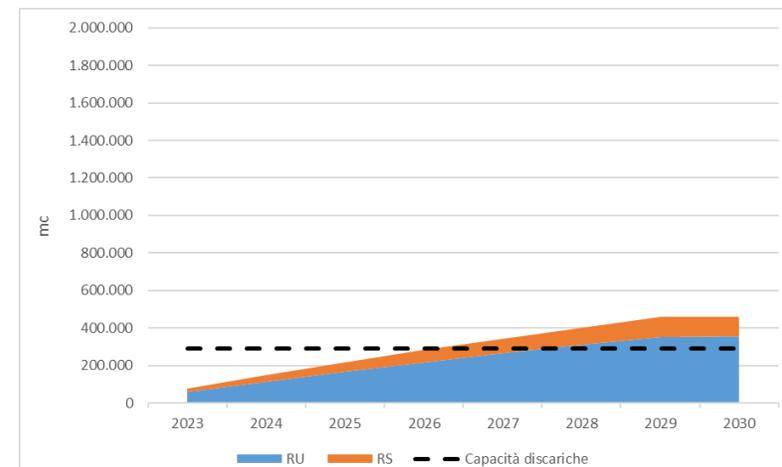
Bacino 2 AN



Bacino 3 MC



Bacino 4 FM

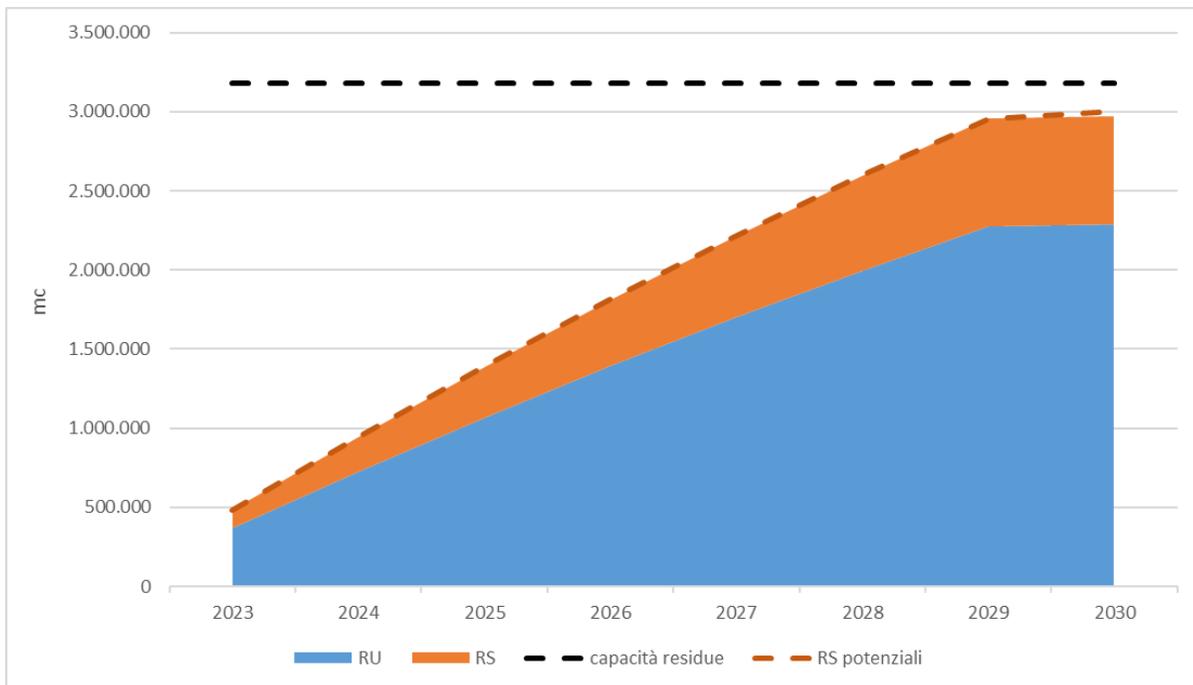


Bacino 5 AP

- **Situazione di autosufficienza nel contesto Centro Nord (PU ed AN).**
- **Pesante deficit, già a partire dal breve medio periodo, per il contesto Centro Sud (MC, FM, AP)**

LE RAGIONI TECNICHE A SUPPORTO DEL RIORDINO DELLA GOVERNANCE REGIONALE

I fabbisogni cumulati di smaltimento nell'ipotesi di unico ATO regionale

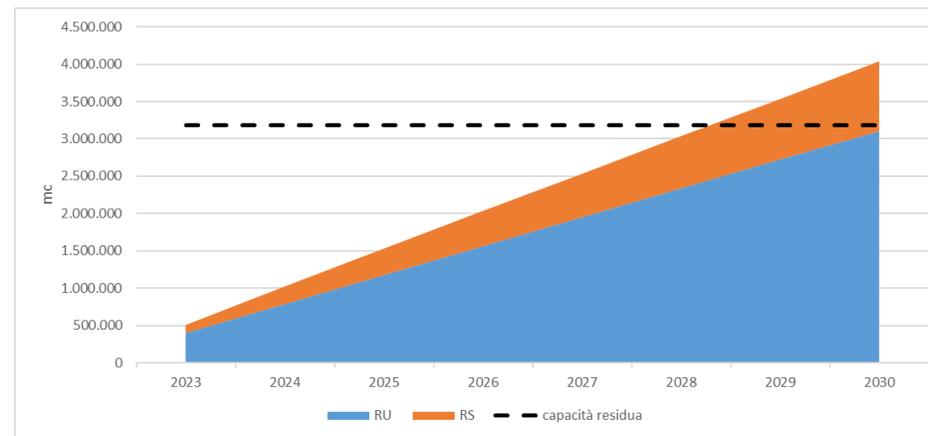


Scenario di Piano

Situazione di sostanziale autosufficienza per il complesso del bacino regionale.

Questa ipotesi è riferita allo «Scenario di Piano» con le ottimizzazioni gestionali prospettate.

Situazione diversa si registrerebbe nello «Scenario Inerziale» con deficit di smaltimento maggiori e autosufficienza conseguita solo a condizione di annullare, nelle discariche «strategiche» di Piano, lo smaltimento dei RS.



Scenario Inerziale

ALCUNE SITUAZIONI REGIONALI POTENZIALE RIFERIMENTO PER STRUTTURA DELLA GOVERNANCE

Regione	Legge di Riferimento	Stato di attuazione
Emilia-Romagna	L.R. 23 dicembre 2011 n. 23	Dal 1° gennaio 2012 istituzione del soggetto unico (ATERSIR)
Abruzzo	L.R. 21 ottobre 2013, n. 36	Dal maggio 2018 si è istituita l'Assemblea di AGIR e dall'ottobre 2022 la stessa Autorità è pienamente operativa con la nomina del Direttore.
Umbria	L.R. 7 maggio 2013, n. 11	L'AURI è divenuta pienamente operativa il 1° aprile 2017.

L'**Emilia-Romagna** ha compiuto un percorso di rivisitazione incentrato sull'aggregazione territoriale e amministrativa dei preesistenti ATO in un'unica entità regionale; le funzioni di Ente di governo sono esercitate dall'Agenzia Territoriale Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti (ATERSIR) attraverso organi di primo e secondo livello (un Consiglio d'ambito e nove Consigli locali). Nel territorio regionale l'organizzazione del servizio si basa sulle perimetrazioni provinciali all'interno delle quali vengono individuati bacini di affidamento. La legge regionale prevede che, in caso di soggetti distinti per le attività di smaltimento e quella di raccolta e avviamento allo smaltimento,

«... il Piano d'Ambito dei rifiuti assicura l'integrazione e la regolazione delle gestioni disciplinando i flussi dei rifiuti sulla base di quanto stabilito dalla pianificazione sovraordinata ai fini della determinazione del costo dello smaltimento. ATERSIR regola i flussi verso gli impianti e stipula i relativi contratti di servizio».

ALCUNE SITUAZIONI REGIONALI POTENZIALE RIFERIMENTO PER STRUTTURA DELLA GOVERNANCE

Sia **Umbria** che **Abruzzo** sono realtà in cui il riordino della governance è avvenuto in tempi relativamente recenti, soprattutto per la realtà abruzzese.

Rappresentano inoltre situazioni strettamente comparabili con la realtà marchigiana sia per contiguità territoriale che per dinamiche di produzione e di gestione dei rifiuti;

- ✓ **in entrambi questi territori manca ad es. un impianto per la corretta chiusura del ciclo** gestionale che consenta il superamento dello smaltimento in discarica nel rispetto delle indicazioni normative;
- ✓ in entrambi i casi uno dei principali obiettivi delle autorità preposte è **l'avvio delle procedure per la realizzazione di un nuovo impianto** di trattamento rifiuti finalizzato a soddisfare il complessivo fabbisogno del bacino regionale;
- ✓ in entrambi i casi uno dei principali obiettivi delle autorità preposte è l'avvio (Abruzzo) o il completamento (Umbria) delle procedure di gara per l'affidamento unitario dei servizi

In entrambe le realtà, il processo di riordino della governance ha avuto luogo attraverso **l'aggregazione di preesistenti entità**:

- nel caso della Regione Umbria, AURI è subentrata ai precedenti quattro ATI (Ambiti Territoriali Integrati, tre in Provincia di Perugia ed uno in Provincia di Terni), che risultavano pienamente operativi nello svolgimento delle loro funzioni;
- nel caso della Regione Abruzzo, AGIR è solo formalmente subentrata alle 4 Autorità d'ambito (coincidenti con le quattro province) visto che le stesse non si erano di fatto mai costituite essendo le funzioni di governo svolte da precedenti organismi (28 Consorzi sovracomunali).

ALCUNE SITUAZIONI REGIONALI POTENZIALE RIFERIMENTO PER STRUTTURA DELLA GOVERNANCE

Regione Abruzzo ha definito un ATO regionale e ha individuato l’Autorità per la Gestione Integrata dei Rifiuti Urbani (AGIR) quale Ente di governo dell’ambito a cui spettano i compiti di redigere il Piano d’Ambito e affidare il servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Ai soli fini gestionali sono individuati 4 sub-ambiti con dimensione almeno provinciale. Anche la Regione Abruzzo prevede la possibilità di affidare singolarmente il servizio di smaltimento dei rifiuti, «...garantendo la regolazione dei flussi verso gli stessi, stipulando il relativo contratto di servizio».

Regione Umbria ha definito un ambito Regionale la cui governance è affidata all’Autorità Umbra per Rifiuti e Idrico (AURI). I bacini di affidamento corrispondono ai 4 Ambiti Territoriali Integrati pre-vigenti (ATI) aventi dimensione sub-provinciale. La perimetrazione regionale è funzionale al conseguimento del miglioramento del sistema gestionale ai fini del trattamento e smaltimento del rifiuto urbano residuo, per incentivare interventi di adeguamento impiantistico e favorire l’integrazione tra gli impianti esistenti nei singoli ATI.

Legge regionale dell’Umbria fa riferimento alla possibilità dettata dalla normativa nazionale di definire soggetti diversi per le singole fasi.

LE CONDIZIONI PER LA FUTURA GOVERNANCE REGIONALE

In conclusione, la definizione di un unico Ambito Regionale potrà caratterizzarsi per i seguenti elementi:

- **soddisfacimento dello smaltimento** lungo l'intero periodo della pianificazione prospettando smaltimento sia per RU che per RS, limitando i conferimenti di RS a quantitativi pari al 30% dei rifiuti urbani e decadenti;
- realizzazione della «**nuova impiantistica**» riferita all'intero territorio regionale; un **unico impianto con conseguimento di condizioni di convenienza dal punto di vista tecnico gestionale e di migliori garanzie prestazionali**;
- l'Autorità preposta alla governance potrà assumere carattere di **organismo di riferimento regionale** prospettando un sistema diversamente articolato in corrispondenza dei segmenti gestionali:
 - un **livello locale**, corrispondente agli attuali ATO, per le tematiche di gestione dei servizi ed eventuali componenti impiantistiche di pretrattamento e valorizzazione con adeguati standard gestionali;
 - un **livello regionale** cui riferire, sia nella fase transitoria che a regime, la gestione impiantistica riferita alla "chiusura del ciclo" con la conseguente ottimizzazione nell'utilizzo dell'impiantistica esistente nella fase transitoria grazie all'adeguata gestione dei flussi a smaltimento provenienti dai diversi territori.

IPOTESI DI PERCORSO PER IL RIORDINO DELLA GOVERNANCE

La prospettiva del nuovo assetto della governance impone la definizione di un **percorso di trasformazione** dall'attuale situazione verso la costituzione di un nuovo organismo.

Tale percorso dovrà forzatamente confrontarsi con le attuali modalità gestionali per correggere le situazioni di criticità prospettando soluzioni in grado di garantire la piena sostenibilità del sistema.

Alla luce delle riscontrate capacità residue di smaltimento registrate nei diversi territori, la ricerca di adeguate soluzioni di smaltimento si impone già nel breve periodo; **è pertanto fondamentale un coordinamento già improntato alla visione strategica regionale di utilizzo "condiviso" delle capacità impiantistiche oggi disponibili.**

Tale modalità organizzativa, nei primi periodi di gestione, in attesa dell'effettiva entrata in esercizio del nuovo assetto della governance, potrà concretizzarsi attraverso le previsioni di cui al comma 2 dell'art.2 della L.R.24/2009 con il ricorso al «**Tavolo tecnico istituzionale**», allo scopo di garantire una maggiore efficacia alle azioni regionali in materia di gestione dei rifiuti.

La costituzione di un nuovo organismo della governance avrà luogo sulla base delle specifiche indicazioni normative che recepiranno le indicazioni del PRGR in merito alla costituzione dell'ATO unico.

GRAZIE DELL'ATTENZIONE