

I DATI SULLA GESTIONE DEI  
RIFIUTI URBANI IN ITALIA

# GREEN book

Estratto  
Governance locale e gestione del  
servizio di igiene urbana

2022

#### **COORDINAMENTO**

Francesca Mazzarella

Luca Mariotto

#### **GRUPPO DI LAVORO**

Edoardo Agostini

Andrea Bordin

Andrea Di Piazza

Alessandro Fessina

Rita Mileno

Bernardo Piccioli Fioroni

Riccardo Viselli

#### **CONTRIBUTI ESTERNI**

Valeria Frittelloni (ISPRA)

Andrea Massimiliano Lanz (ISPRA)

Costanza Mariotta (ISPRA)

Gabriella Aragona (ISPRA)

Il presente testo è stato estratto dal capitolo 3 del Green Book 2022

#### **GRAFICA E STAMPA**

Pubblimedia srl

## **Governance locale e gestione del servizio di igiene urbana**

La normativa nazionale prevede l'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali (ATO), al fine di raggiungere gli obiettivi di efficientamento dei costi e di efficacia del servizio attraverso il superamento della frammentazione della gestione. Spetta alle Regioni l'istituzione degli ATO all'interno dei propri confini e l'individuazione dell'Ente di governo dell'ambito (EGA) con compiti organizzativi e di gestione del servizio. Il processo di attuazione delle governance locale è ancora incompleto in diverse Regioni. Sul fronte gestionale, il settore si mostra caratterizzato da forte frammentazione, sia orizzontale, dovuta al gran numero di operatori attivi in territori comunali, sia verticale all'interno della filiera produttiva, a causa della limitatezza di grandi gestori in grado di chiudere il ciclo.

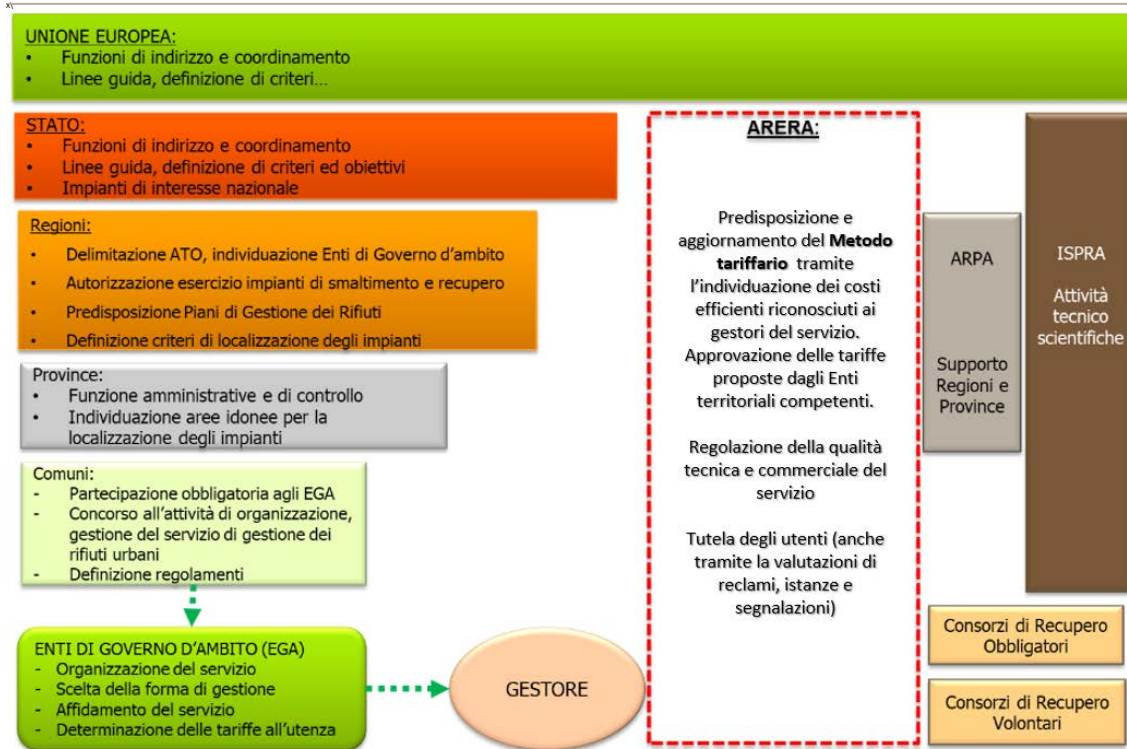
### **Governance multilivello e ruolo degli enti di governo d'ambito**

Il settore della gestione dei rifiuti urbani è caratterizzato da una governance multilivello, dove più attori istituzionali sono chiamati a intervenire su livelli diversi e, a diverso titolo, in tema di pianificazione e controllo delle attività e di determinazione dei costi.

La regolazione del servizio è in capo all'Autorità indipendente ARERA, che dall'entrata in vigore della legge 27 dicembre 2017, n. 205, ha competenze in materia di regolazione economico-tariffaria, tramite l'individuazione dei costi efficienti relativi alle fasi che compongono il servizio, e di qualità tecnica e contrattuale, con l'obiettivo di fornire un insieme di regole certe e omogenee che spingano i soggetti attivi nel comparto a migliorare i livelli di servizio, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi ambientali imposti dalla normativa europea e nazionale.

ARERA opera in un contesto dove le competenze in materia di servizio di gestione dei rifiuti sono ripartite su più livelli tra Ministeri, Regioni, Province, Comuni ed Enti di governo dell'ambito, spaziando dalle competenze più generali di indirizzo e coordinamento, fino a un ruolo più organizzativo e gestionale che si lega al territorio locale, quindi agli Enti di governo dell'ambito e i Comuni più strettamente vicini ai gestori del servizio (Fig. 1).

FIGURA 1 | SCHEMATIZZAZIONE GOVERNANCE E REGOLAZIONE



Fonte: Utilitatis

### Modelli di governance locali

La normativa nazionale prevede l'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani per ambiti territoriali ottimali (ATO) di dimensione di base provinciale, per consentire il superamento della frammentazione della gestione – tenendo conto dei parametri fisici territoriali, demografici, infrastrutturali (strade/ferrovie) e della dotazione impiantistica dei territori<sup>1</sup> - e il raggiungimento di obiettivi di efficientamento dei costi e di efficacia del servizio<sup>2</sup>.

Alle Regioni è affidato il compito di delimitare gli ATO all'interno dei propri confini, individuando contestualmente l'Ente preposto al governo del territorio in materia di organizzazione e gestione del servizio, al quale, obbligatoriamente, gli enti locali devono aderire, partecipando ai processi decisionali attraverso i vari organi di rappresentanza presso l'EGA.

Rispetto all'obbligo di organizzazione del servizio in ATO, la normativa nazionale consente alle Regioni di adottare un modello alternativo, purché tale scelta sia adeguatamente motivata e sia in grado di garantire il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel *Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani*<sup>3</sup>.

Anche sulla dimensione, almeno provinciale, degli ambiti sono previste alcune deroghe, in determinati casi e con adeguate motivazioni a sostegno della scelta effettuata:

- le Regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-

<sup>1</sup> Cfr. art. 200 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

<sup>2</sup> Cfr. art.3 bis del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138

<sup>3</sup> Cfr. comma 7 art. 200 decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio;

- è previsto inoltre che città e agglomerati di comuni, di dimensioni maggiore a quelle medie di un singolo ambito, possano essere suddivisi tenendo conto dei requisiti stabiliti dalla legge.<sup>4</sup>

I risultati che emergono dall'analisi sullo stato di attuazione della normativa in tema di governance locale mostrano un processo ancora incompleto per gran parte del territorio nazionale e una forte eterogeneità dei modelli adottati.

Nella tabella 1 sono riportati per ciascuna regione il numero di ATO individuati, gli Enti di governo dell'ambito e i provvedimenti regionali di riferimento. Secondo le norme attualmente in vigore, il territorio nazionale risulterebbe diviso in 59 ATO di ampiezza differente.

La figura 2 evidenzia l'ampiezza dei territori in cui dovrebbe avvenire l'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti: nella cartina di destra sono rappresentati i singoli ATO mentre in quella di sinistra ogni ambito è classificato in base alla dimensione territoriale.

Come si vede:

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

La maggioranza delle Regioni ha dunque optato per una perimetrazione regionale, per meglio soddisfare i principi di autosufficienza e prossimità, per lo smaltimento del rifiuto urbano residuo, sanciti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

---

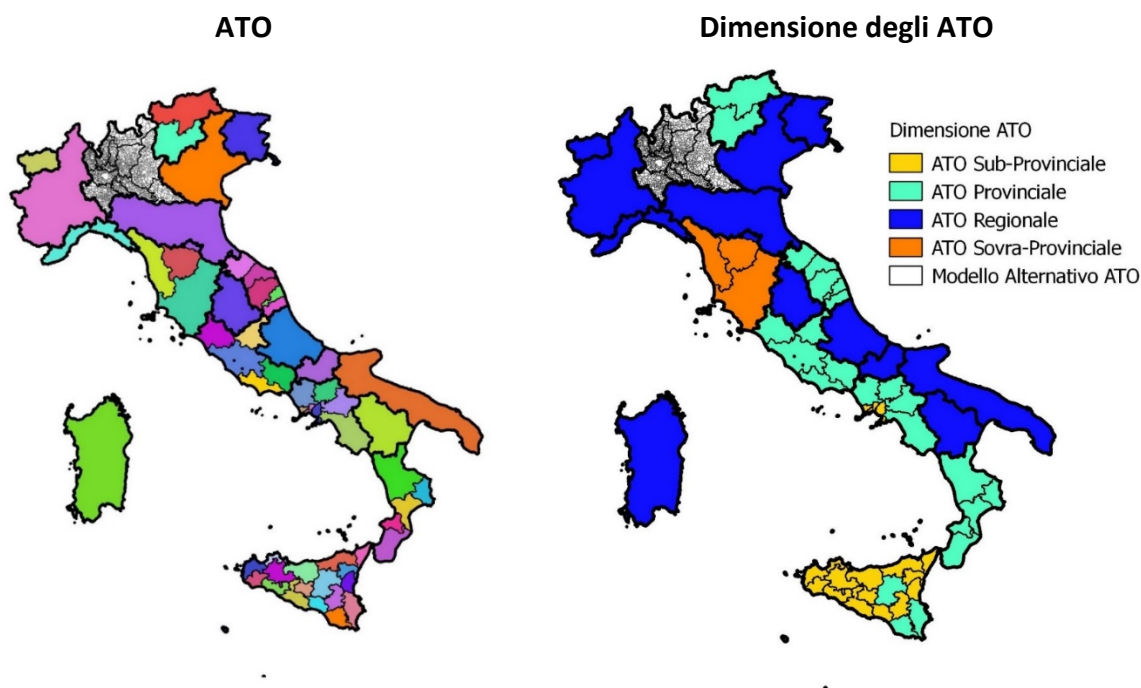
<sup>4</sup>Cfr. comma 1 art. 200 decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

TABELLA 1 | CARATTERISTICHE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI [GENNAIO 2020]

REGIONE	N° ATO	PERIMETRAZIONE ATO	PRESENZA DI SUB-ATO	ENTE DI GOVERNO DELL'AMBITO	LEGGE REGIONALE DI RIFERIMENTO
Piemonte	1	Regionale	SI	Conferenza d'ambito - Consorzi di area vasta	L. R. 07/2012 L. R. 1/2018 (così come modificata dalla L.R. 4/2021)
Valle d'Aosta	1	Regionale	SI	Regione e Comunità montane	L. R. 31/2007
Lombardia	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>			L.R. 26-2003
Liguria	1	Regionale	SI	Regione Liguria, che opera attraverso un comitato d'ambito	L.R.1/2014 modificata dalla L.R. 12/2015
Trentino A.A.	2	Provinciale			
P. A. di Bolzano	1	Provinciale		non individuato	L.P. 24/2006
P. A. di Trento	1	Provinciale	SI	ATO Provinciale smaltimento e Comunità montane per la raccolta	L.P. 3/2006
Veneto	1	Regionale	SI	Comitato di bacino regionale istituito presso la struttura regionale competente in materia di ambiente e Consigli di bacino provinciali	L.R. 52/2012
Friuli Venezia Giulia	1	Regionale	SI	Autorità unica per i servizi idrici e i rifiuti (AUSIR)	L.R. 5/2016
Emilia Romagna	1	Regionale	SI	Agenzia Territoriale dell'Emilia Romagna per i servizi idrici e rifiuti (ATERSIR)	L.R. 23/2011
Toscana	3	Regionale	No	Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (n.3)	L.R. 69/2011
Umbria	1	Regionale	SI	Autorità umbra per rifiuti e idrico (AURI)	L.R. 9/2001 L.R. 11/2013 DPGR 121/2015
Marche	5	Provinciale	No	Assemblea territoriale dell'ambito (ATA) (n. 4)	L.R. 24/2009 L.R. 18/2011
Lazio	5	Provinciale	No	Conferenza dei sindaci (n.5)	L.R. 1998_prgr 2012
Abruzzo	1	Regionale	SI	Autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani (AGIR)	L.R. 36/2013
Molise	1	Regionale	No	non ancora individuato	L.R. 25/2003
Campania	7	provinciale e sub-provinciale	SI	Ente dell'ambito territoriale (EdA) (n. 7)	L.R. 14/2016
Puglia	1	Regionale	SI	Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti (AGER)	L.R. 24/2012 modificata dalla L.R. 20/2016
Basilicata	1	Regionale	SI	Ente di Governo per i Rifiuti e le Risorse Idriche (EGRIB)	L.R. 1/2016
Calabria	5	Provinciale	SI	Comunità d'Ambito Territoriale ottimale (n. 5)	L.R. 14/2014
Sicilia	18	provinciale e sub-provinciale	SI	Società della Regolamentazione del servizio di gestione rifiuti (SRR) (n.18)	L.R. 9/2010
Sardegna	1	Regionale	SI	Non ancora individuato	PRGR 2008 aggiornato al 2016
<b>Totale</b>	<b>57</b>				

Fonte: *Utilitatis*

FIGURA 2 | CARATTERISTICHE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI [GENNAIO 2020]



Fonte: *Utilitatis*

In diversi casi, oltre alla perimetrazione per ambiti territoriali ottimali, le Regioni hanno previsto dei sub-ambiti per l'affidamento dei servizi. Frequentemente, infatti, la perimetrazione in ambiti per la pianificazione e organizzazione del servizio non coincide con i bacini di affidamento della gestione. Quello che ne deriva è 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 dei rifiuti urbani considerata. In estrema sintesi, si possono individuare 3 livelli di perimetrazioni:

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

Questa struttura reticolare, in alcuni casi, ha una natura transitoria, finalizzata all'attuazione del superamento dell'attuale frammentazione gestionale (ad esempio: Liguria, Piemonte, Puglia, Basilicata) guidando gradualmente i territori al passaggio da una gestione del servizio strettamente locale a una gestione su scala d'ambito.

Si rileva, inoltre, che le Regioni nelle quali rientrano grandi centri urbani, caratterizzati da superfici estese, alta densità abitativa ed elevati flussi turistici/pendolari, hanno previsto anche casi in cui il bacino coincida con un solo comune (ad esempio: Torino, Verona, Napoli, Catania).

Nella figura 3 sono poste a confronto le perimetrazioni d'ambito e i territori con sub-ambiti: nella cartina di sinistra sono evidenziati gli ATO, nella figura di destra sono evidenziati le perimetrazioni dei sub-ambiti nelle Regioni che ne hanno previsto l'esistenza.

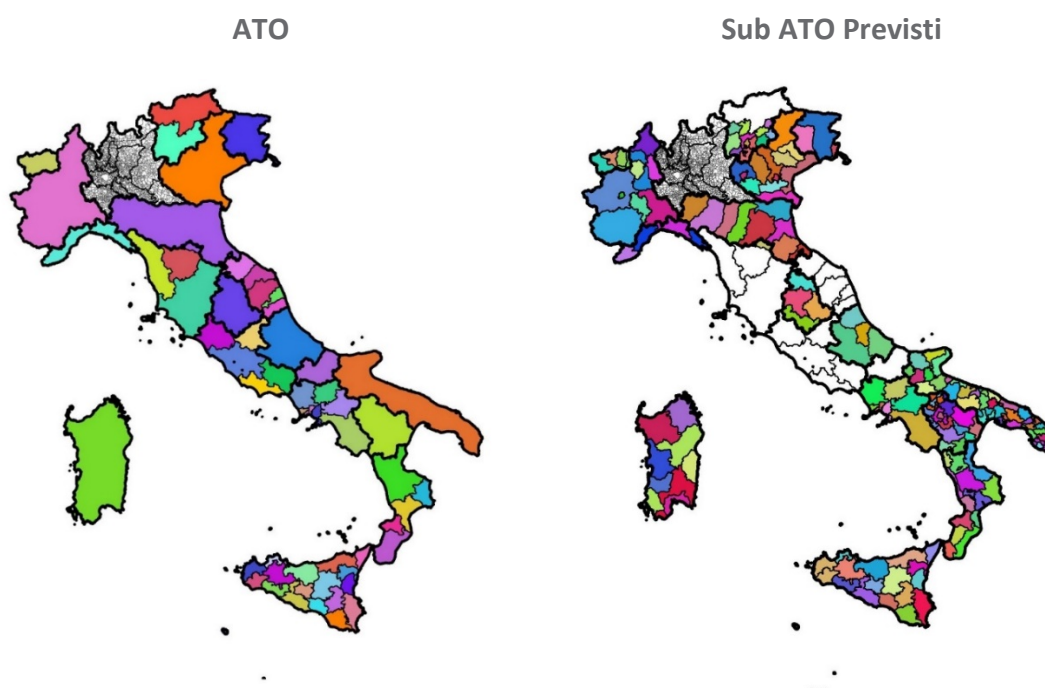
Dal confronto si osserva come tutte le Regioni che hanno individuato ATO di dimensione regionale (ad eccezione del Molise), abbiano optato per una suddivisione del territorio in sub-ambiti.

La Regione Toscana è l'unica ad aver previsto un ATO corrispondente al bacino di affidamento: 1 solo operatore individuato per la gestione del servizio di un unico ambito.

Le leggi regionali di Marche e Lazio non prevedono individuazioni di sub-ambiti. Tuttavia, come si osserverà in seguito, gli affidamenti avvengono a livello di sub-ambito.

Non è stato possibile individuare i sub-ambiti eventualmente previsti dalla normativa regionale per la Regione Campania (in attesa della costituzione degli EGA), e per la Regione Sicilia, dove, in ben 103 comuni su 290, il territorio delle Aree di Raccolta Ottimali (ARO) coincide con quello del singolo comune.

FIGURA 3 | **AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI E SUB-AMBITI**



Fonte: *Utilitatis*

### **Governance multilivello e ruolo degli enti di governo d'ambito**

Nell'attuale assetto, gli Enti di governo dell'ambito ricoprono un ruolo importante sia in ambito di organizzazione e monitoraggio della gestione del servizio, sia in tema di *compliance* regolatoria.

Nonostante l'obbligo per i comuni di adesione agli Enti di governo dell'ambito, imposto dalla normativa nazionale, per alcune Regioni il processo di individuazione degli EGA o la loro effettiva entrata in operatività non risulta ancora ultimato. Le ragioni sottostanti possono essere riconducibili a diversi fattori, quali la mancata adesione degli Enti locali all'EGA, il mancato



funzionamento del meccanismo di attivazione dei poteri sostitutivi esercitabili dalle Regioni, l'inerzia della Regione nell'individuazione dell'Ente, o l'adozione di modelli alternativi agli ATO secondo le modalità previste dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Nella cartina illustrata nella figura 4, ciascuna regione, comprese le 2 province autonome di Trento e Bolzano, è rappresentata in base al grado di operatività degli Enti di governo dell'ambito, individuati dagli ultimi provvedimenti regionali in materia di governance locale.

Rispetto alle 20 regioni, gli Enti di governo dell'ambito risultano:

- individuati e operativi in 12 regioni (Valle d'Aosta, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Toscana, Umbria, Abruzzo, Basilicata, Campania e Puglia) più la provincia di Trento;
- individuati e parzialmente operativi in Sicilia, dove il territorio risulta suddiviso in più ambiti territoriali ottimali e dove non tutti gli EGA risultano al momento costituiti e/o operativi;
- individuati ma non ancora operativi in 3 regioni (Piemonte, Lazio e Calabria);
- non individuati in 2 regioni (Molise e Sardegna), più la provincia di Bolzano;

La Regione Lombardia si avvale della possibilità prevista dal comma 7 dell'art. 200 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 di adottare "modelli alternativi o in deroga al modello degli ambiti territoriali ottimali".

**FIGURA 4 | OPERATIVITÀ DEGLI ENTI DI GOVERNO DELL'AMBITO [2022]**



Fonte: *Utilitatis*

### I gestori del servizio

Il servizio di gestione dei rifiuti si caratterizza per la presenza di fasi strutturalmente molto differenti tra loro che rispondono a logiche gestionali diversificate: da un lato le attività a monte della filiera - raccolta, trasporto e spazzamento - *labour intensive* e strettamente legate

all'urbanizzazione e alla geografia del territorio di riferimento, dall'altro le attività di gestione degli impianti, maggiormente *capital intensive*.

A livello gestionale, il settore risulta caratterizzato sia da una frammentazione orizzontale del servizio - dovuta alla ancora elevata presenza di gestioni che non superano il territorio comunale, soprattutto nelle aree centro-meridionali del Paese - sia da una frammentazione verticale, relativa quest'ultima alle fasi che compongono la filiera, con pochi grandi gestori in grado di chiudere il ciclo.

La banca dati di *Utilitatis*, con esclusione delle gestioni in economia, ad oggi ha censito oltre 650 gestori, il 51% dei quali specializzato nelle fasi di raccolta e trasporto, il 19% operativo sia nelle fasi di raccolta sia nella gestione diretta di uno o più impianti di recupero e/o smaltimento dei rifiuti, mentre il restante 30% risulta specializzato nella gestione impiantistica.<sup>5</sup>

Rispetto alla suddivisione degli operatori del settore per attività erogate, dall'analisi dei modelli gestionali adottati dagli Enti territoriali competenti (enti locali o EGA laddove costituiti e operativi), emergono 3 tipologie di gestioni, rappresentate sinteticamente nella figura 5:

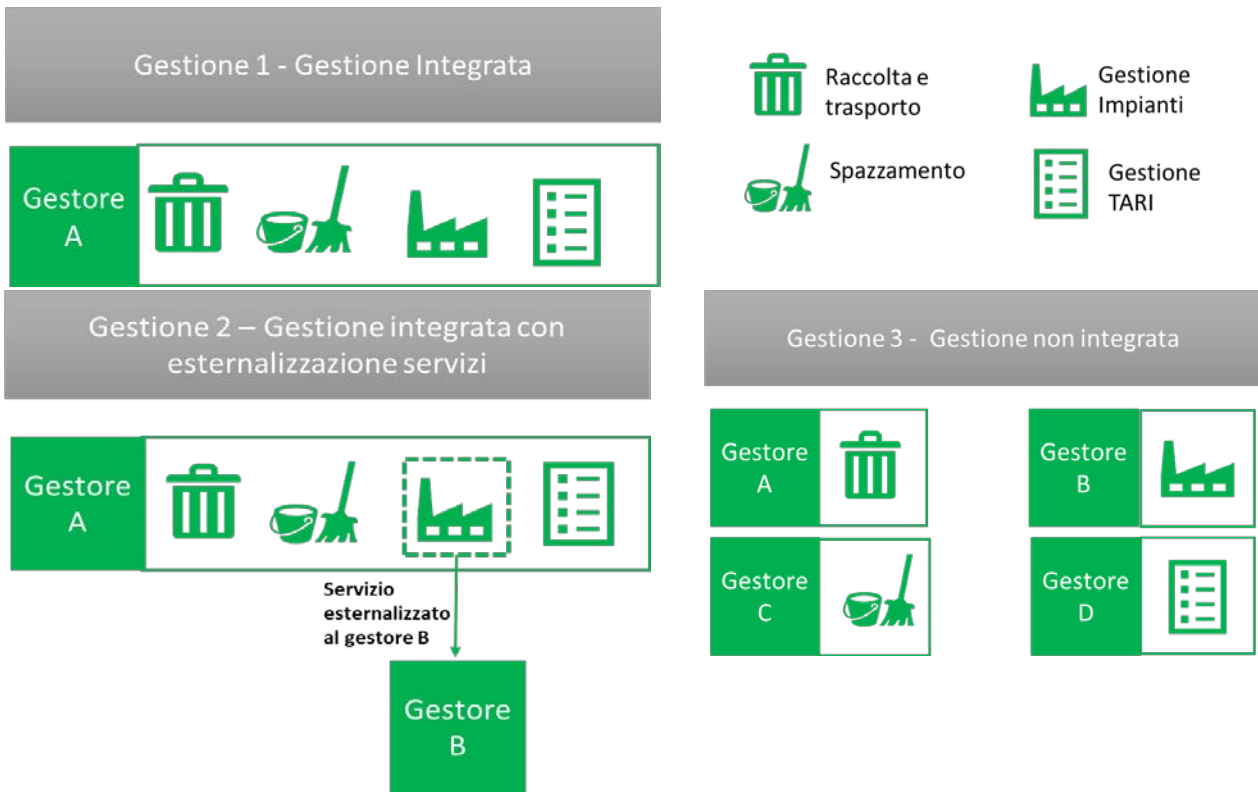
- 1) *Gestione integrata*: il gestore è affidatario dell'intero ciclo di gestione e svolge direttamente tutti i servizi di gestione.
- 2) *Gestione integrata con attività esternalizzate*: il gestore è affidatario dell'intero ciclo di gestione, ma esternalizza alcune attività a gestori esterni, soprattutto nel caso dell'avvio a recupero dei rifiuti urbani.
- 3) *Gestione non integrata*: i servizi che compongono la filiera vengono affidati separatamente a più gestori, ovvero l'Ente locale affida separatamente a soggetti diversi servizi di raccolta e servizi di trattamento e smaltimento delle singole filiere di servizio.

Data la natura tributaria della Tari, (ad eccezione della tariffa corrispettivo) la gestione delle entrate ricade in generale direttamente sul Comune, salvo il caso in cui la gestione della Tari non sia stata affidata al gestore del servizio o ad altri soggetti che per conto del Comune. Pertanto anche l'attività di gestione del gettito e dei rapporti con le utenze è una delle attività che può essere svolta da un soggetto diverso dal Comune o dai gestori del servizio.

---

<sup>5</sup> Il dato non tiene conto delle gestioni in economia e risulta in linea con gli operatori registrati all'anagrafica dell'ARERA (cfr. capitolo 10 del Green Book 2022).

FIGURA 5 | ESEMPI DI TIPOLOGIA DI GESTIONI



Fonte: *Utilitatis*

