



# Il quadro della governance rifiuti in Lombardia: ancora sostenibile l'assenza di ambiti?

Dr. Giorgio Ghiringhelli

*CEO ARS ambiente Srl*

*Docente Università Cattaneo LIUC*

[ghiringhelli@arsambiente.it](mailto:ghiringhelli@arsambiente.it) | [gghiringhelli@liuc.it](mailto:gghiringhelli@liuc.it)

# ARS ambiente

## CHI SIAMO

Nati nel 2001



20  
YEARS

10 consulenti esperti  
del settore RIFIUTI



Oltre 200 clienti



## COSA FACCIAMO



RACCOLTA DIFFERENZIATA



REGOLAZIONE RIFIUTI E TARIFFE



ATTIVITÀ ISTITUZIONALI



CONSULENZA TECNICO GIURIDICA



IMPIANTI DI RICICLO



PROGETTI DI RICERCA



ARS | 20  
AMBIENTE YEARS  
GALLARATE (VA)

RERA  
Rete Energia Rifiuti Ambiente

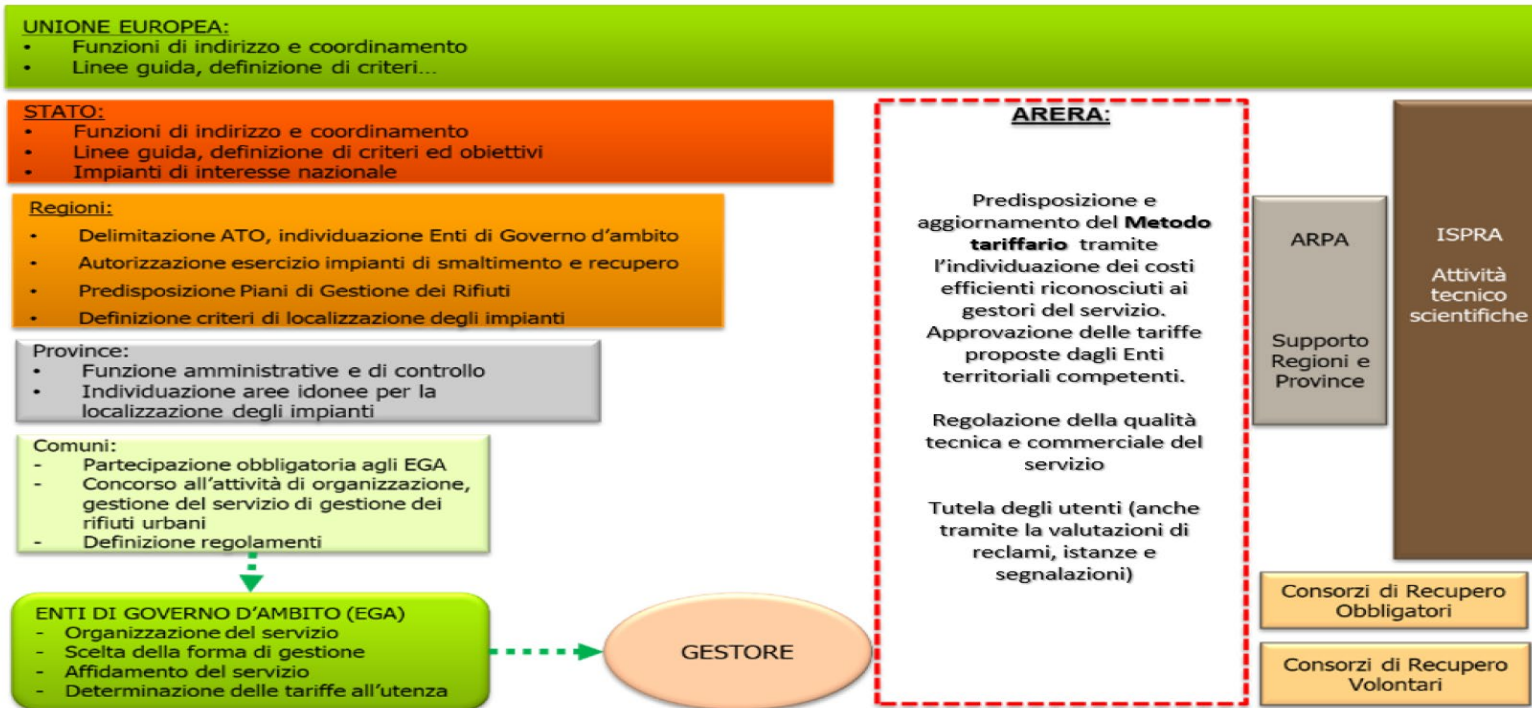


Di particolare interesse e rilievo si segnalano i seguenti lavori e attività:

- Incarico per l'aggiornamento del PRGR - Programma Regionale Gestione Rifiuti - del 2014 della Lombardia, approvato con delibera di Giunta regionale n° 6408 del 23/05/2022;
- Stesura di Piani d'Ambito (ad es. CdB Verona Città, 2023);
- Stesura di progetti, e documenti di gara per alcune rilevanti gare di appalto per la gestione della raccolta dei rifiuti urbani e/o sistemi di tariffazione puntuale.
- Giorgio Ghiringhelli è stato relatore al convegno "*Bandi di gara e regolazione dei rifiuti urbani: rinnovare e rafforzare qualità e competitività del settore*" organizzato da ANCI Lombardia il 19 ottobre 2021 e estensore del Vademecum Operativo di ANCI Lombardia "*Bandi di gara e regolazione dei rifiuti urbani: un'opportunità per rinnovare e rafforzare qualità e competitività del settore*".

# Governance del settore rifiuti

## Governance Multilivello

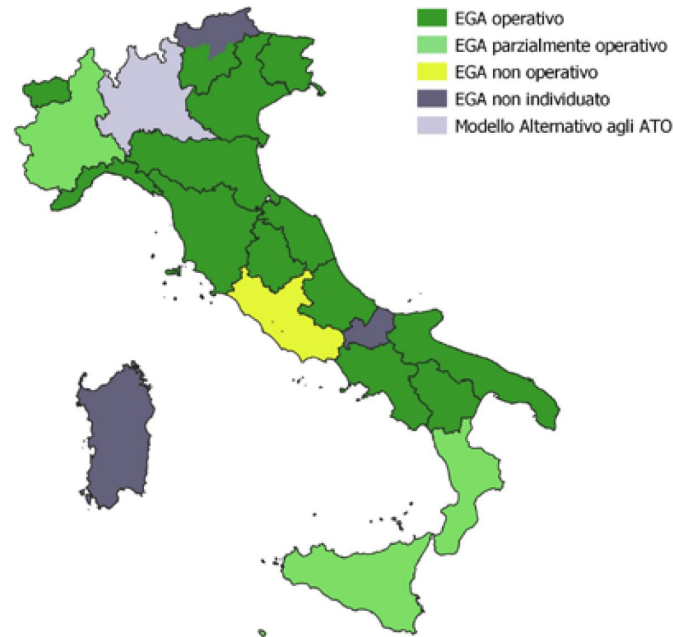


Fonte: *Utilitatis*

# 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.



Fonte: Green Book 2022, Utilitatis

# 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.
- 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.

## ATO



# 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 ETC - 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.

# La governace di Regione Lombardia

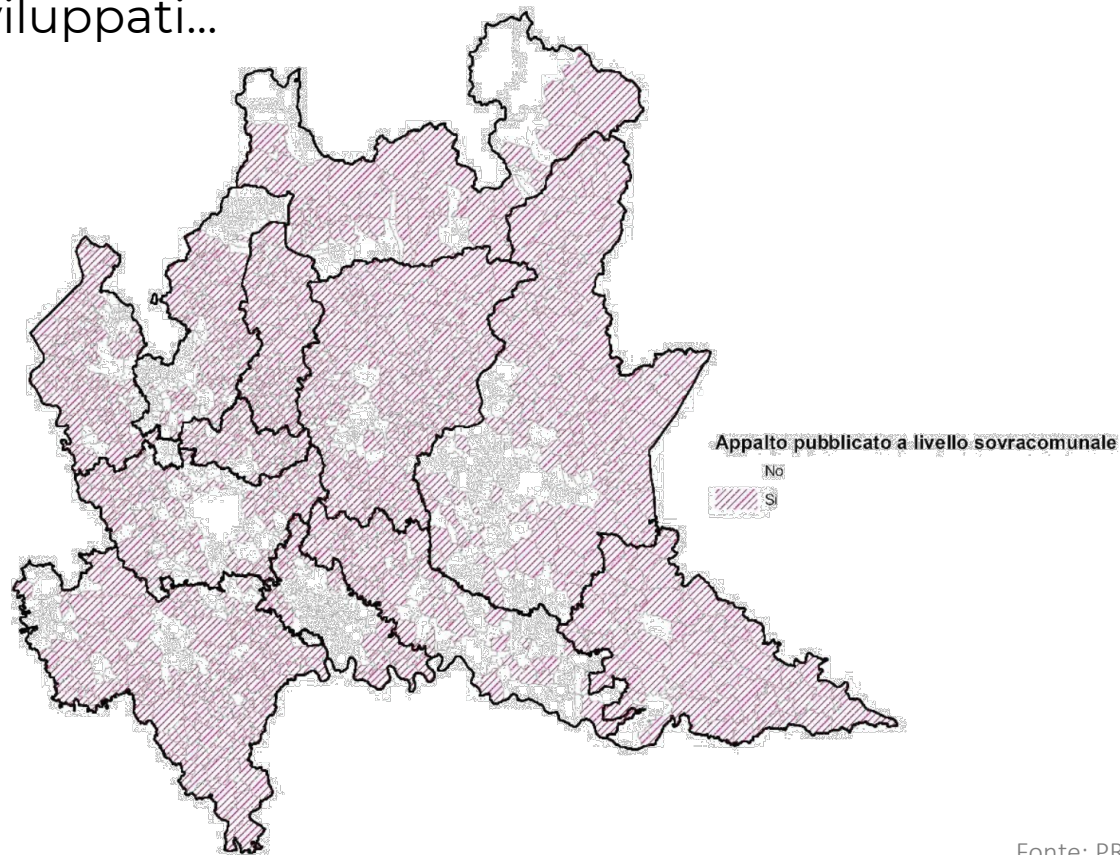
Unica regione ad aver scelto un modello alternativo

- 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).



# Appalti sovra-comunali

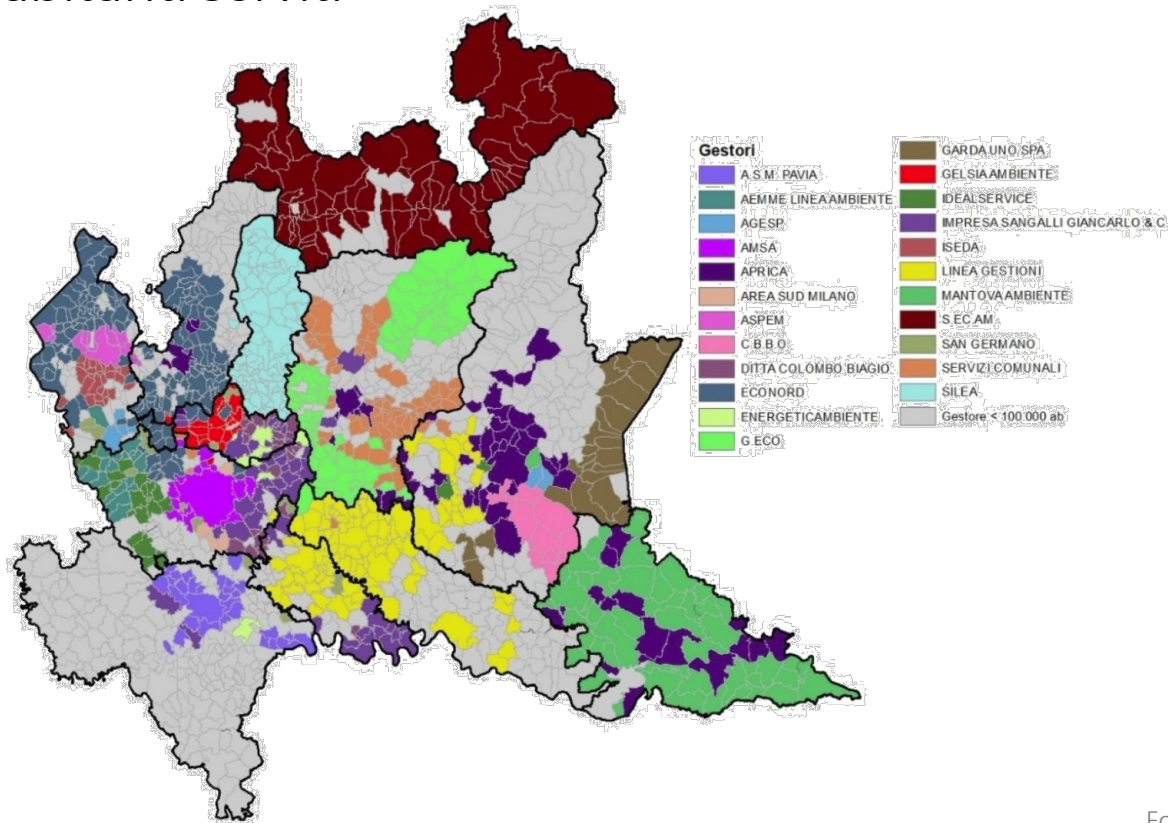
Apparentemente sviluppati...





# Gestori operativi in Lombardia

Più di 100.000 abitanti serviti



# Estensione territoriale degli affidamenti

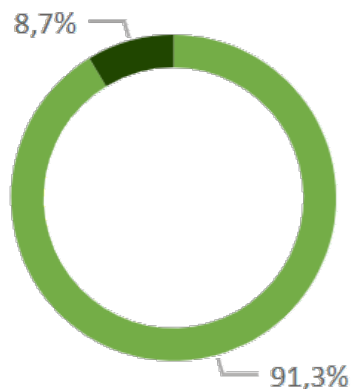
## Affidamenti in Regione Lombardia

Per numero di comuni serviti

### Estensione

● Intercomunale

● Comunale



Per numero di abitanti serviti



# La governance del sistema gestionale

## 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 - MI)
- **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).

Fonte: PRGR Lombardia, 2022

# Effetto dell'aggregazione dei Comuni

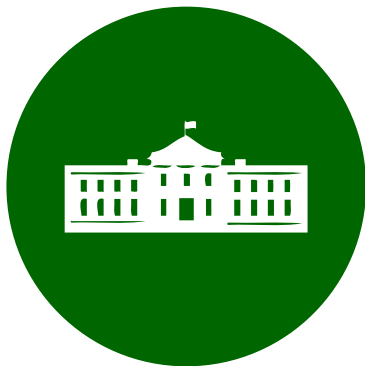
## Azioni di governace «avanzate»

- 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€

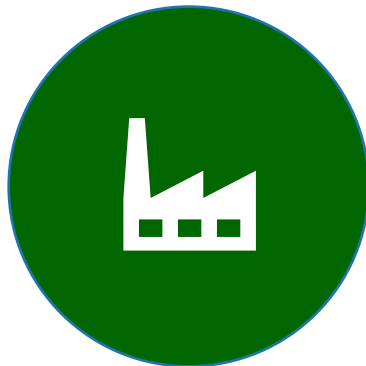
# I ruoli come li vorrebbe Arera

## Definizione chiara e suddivisione dei compiti



### ETC (EGATO 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 centrale della TARI per la governance...

Fonte: iFEL, 2019

**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.

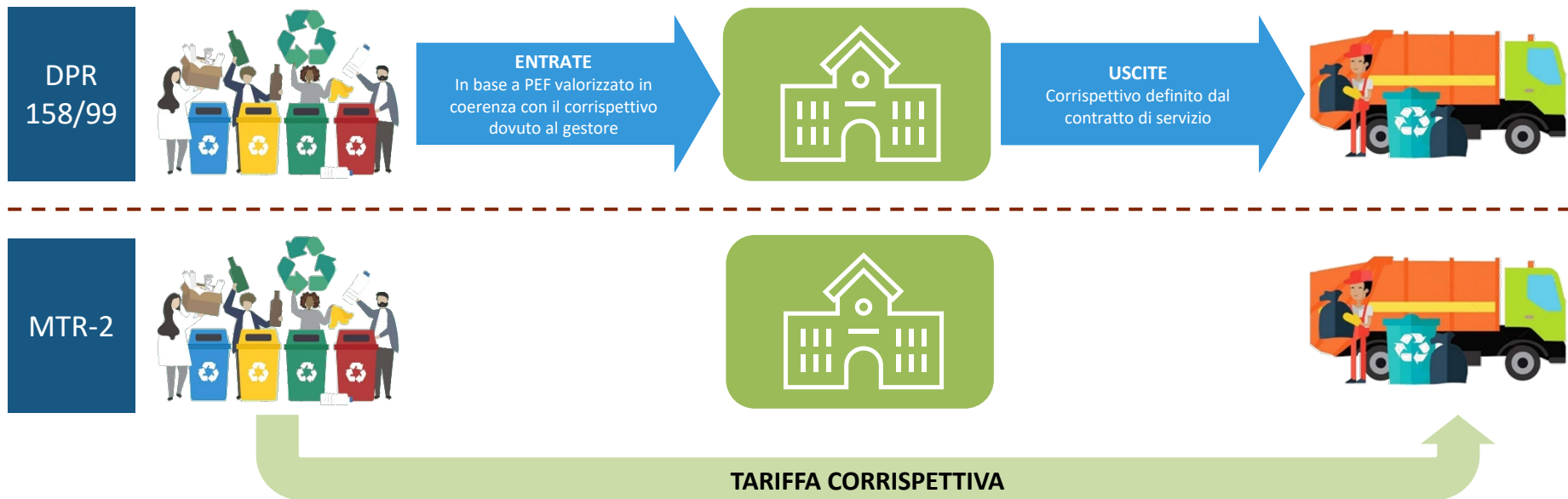
**TARIFFA  
CORRISPETTIVA**  
(entrata  
patrimoniale)

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.*

Fonte: PRGR Lombardia, 2022

# 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, e le performance lombarde medie inferiori al Veneto dove è implementato il sistema di bacini territoriali ottimali.

# Conclusioni

Soluzione: gestione aggregata con tariffa puntuale corrispettiva di bacino!

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:
  - a. Eliminare il servizio rifiuti dal bilancio dell’Ente;
  - b. Rendere superflua la predisposizione e la validazione di un proprio “PEF grezzo”;
  - c. Trasferire al Gestore il rischio creditizio;
  - d. Rendere possibile una riduzione della TARI (economie di scala CARC, riduzione ACC);
  - e. Aprire alla possibilità di presentare un PEF unico di bacino ad ARERA.

# Conclusioni

## Ruolo delle Città Metropolitane





La Città Metropolitana pare munita delle competenze per la creazione di un ATO corrispondente al proprio territorio, anche in assenza di una delimitazione da parte della Regione.

La base giuridica può essere costituita dalla legge istitutiva delle città metropolitane, ossia la **I. 56/2014**.

Ai sensi del secondo comma dell'art. 1 di tale legge, la Città Metropolitana ha la **funzione di promuovere e sviluppare la “*gestione integrata dei servizi*”**;

in base al successivo comma 44, spettano alla Città Metropolitana la **“*strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici*”, nonché la “*organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano*”**.

## Contatti

-  Giorgio Ghiringhelli
-  340 5861394
-  [ghiringhelli@arsambiente.it](mailto:ghiringhelli@arsambiente.it) | [gghiringhelli@liuc.it](mailto:gghiringhelli@liuc.it)
-  [www.arsambiente.it](http://www.arsambiente.it)



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE E POLITICHE AMBIENTALI  
DEPARTMENT OF ENVIRONMENTAL SCIENCE AND POLICY



Città  
metropolitana  
di Milano



**La gestione aggregata dei rifiuti urbani  
Evidenze e prospettive per il territorio della Città Metropolitana di Milano**

13 luglio 2023  
Palazzo Isimbardi, Via Vivaio 1 - Milano  
Sala Consiglio