



**Programma Operativo “Governance e Azioni di Sistema” FSE 2007 – 2013
Obiettivo 1 – Convergenza
Asse E “Capacità istituzionale”**

**Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni
“Obiettivo Convergenza”
per l’implementazione della riforma del mercato dei
Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica**

LINEE GUIDA PER LA DELIMITAZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI NEL SETTORE RIFIUTI

Aprile 2013

Convenzione tra Dipartimento Affari Regionali e Invitalia del 20 ottobre 2010



| | |
|--|----|
| EXECUTIVE SUMMARY | 3 |
| 1. INTRODUZIONE | 4 |
| 2. PROPOSTA METODOLOGICA PER LA DELIMITAZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI..... | 6 |
| 2.1 Caratteristiche del ciclo integrato dei rifiuti e i riferimenti normativi..... | 6 |
| 2.2 Criteri per le delimitazioni territoriali..... | 7 |
| 2.3 Forme gestionali | 9 |
| 2.4 Effetti sul modello di governance..... | 10 |

EXECUTIVE SUMMARY

Le presenti Linee Guida hanno l'obiettivo di indicare una possibile proposta metodologica per la delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO).

In particolare, tenendo conto di quanto stabilito dalla legislazione di settore e dalle caratteristiche tecnico produttive del ciclo dei rifiuti, si è cercato di individuare i criteri fondamentali tramite i quali definire l'attività di perimetrazione.

Prima di procedere alla delimitazione degli ATO, occorre innanzitutto identificare i fattori che caratterizzano le diverse fasi del ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. Al riguardo, è possibile osservare che il ciclo integrato dei rifiuti si articola in due fasi, diverse per caratteristiche tecnologiche ed organizzative. Una prima fase, *labour intensive*, con modesti investimenti di capitale e brevi tempi di ammortamento, che comprende le attività di spazzamento, la raccolta e il trasporto. Una seconda fase, *capital intensive*, che richiede invece l'impiego di impianti ad alto contenuto tecnologico, con tempi di ammortamento elevati. Si tratta dunque di un sistema a filiera complessa, in cui all'igiene urbana si aggiunge l'esigenza di ridurre l'impatto ambientale, tramite attività volte a promuovere la riduzione della produzione di rifiuti, la raccolta differenziata, il riciclo, il recupero energetico e la minimizzazione dei conferimenti in discarica. Di conseguenza, la materia della delimitazione/identificazione territoriale degli Ambiti nei quali programmare, organizzare e affidare la gestione del servizio di gestione dei rifiuti è fondamentale ai fini del conseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia e sostenibilità ambientale.

In considerazione di ciò, nella delimitazione della dimensione ottimale d'ambito prevalgono sia il *principio di prossimità* dei centri di raccolta rispetto agli impianti di recupero e smaltimento, che di *autosufficienza*, necessario per la riduzione della movimentazione dei rifiuti urbani ed assimilati, anche al fine del superamento della frammentazione delle gestioni che caratterizzano ancora il servizio rifiuti.

Le considerazioni sulle economie di scala, sui fattori di costo (rete viaria urbana, grado di congestionamento, etc.) e sulle modalità di organizzazione del servizio consentono di spiegare perché la dimensione ottimale a livello di raccolta e trasporto dei rifiuti viene fatta corrispondere a una scala territoriale generalmente superiore a quella comunale, ma inferiore a quella dell'ambito ottimale – di norma provinciale – ai fini dello smaltimento finale. Va precisato che non sempre la dimensione organizzativa ottimale coincide con il più efficiente assetto produttivo e, dunque, la dimensione dell'ATO e la dimensione degli ambiti di affidamento o dei lotti di gara possono essere diversi. Non si può escludere, infatti, che all'interno di uno stesso ATO le dimensioni produttive ottimali possano conseguirsi mediante la presenza di più imprese.

Un ulteriore aspetto da considerare riguarda il trattamento delle gestioni preesistenti. Al fine di garantire l'unitarietà del servizio, da raggiungere nel medio-lungo periodo, sarebbe necessario promuovere lo sviluppo, in ciascun ambito di affidamento, di un processo di aggregazione delle gestioni presso un unico soggetto oppure, ove questo non è possibile, il coordinamento della gestione unitaria attraverso il monitoraggio ed il controllo dei contenuti dei contratti di servizio da parte dell'organo di governo di ATO.

Concludendo, all'interno di ciascun ATO potrebbero essere individuati uno o più ambiti di affidamento realizzando: nel primo caso la coincidenza tra ATO e ambito di raccolta/affidamento; mentre nel secondo la possibilità di avere affidamenti disgiunti per la gestione impiantistica e per la raccolta. Per realizzare al pieno il superamento della frammentazione organizzativo-gestionale del servizio diventa fondamentale definire un modello di governance che consente di migliorare il ruolo di coordinamento a livello di ATO ed uniformare le linee direttrici presenti su questo settore.

1. INTRODUZIONE

Al fine di individuare i criteri fondamentali tramite i quali definire il perimetro degli Ambiti Territoriali Ottimali e omogenei e collocare il processo di organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani nel più generale quadro della programmazione del settore, appare utile innanzitutto introdurre alcune definizioni riguardanti i diversi livelli in cui questa si articola, con particolare riguardo ai concetti di bacino di programmazione, ambito territoriale ottimale e bacino di affidamento.

Il bacino di programmazione identifica il livello territoriale, di norma regionale, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo, pianificazione, programmazione e costituisce il punto di riferimento della *governance* del servizio e dei diversi attori istituzionali e gestionali dello stesso.

L'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) si colloca in una posizione intermedia tra il livello di programmazione regionale e quello dell'affidamento ed è l'unità minima di organizzazione del servizio per il raggiungimento di obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza e di sostenibilità ambientale (art. 200 del Codice Ambientale). Per il conseguimento di tali obiettivi le scelte gestionali, in armonia con la disciplina comunitaria, sono ispirate ai principi di concorrenza; questi ultimi sono declinati, a seconda dei vincoli e delle condizioni ambientali, sociali, produttive e di mercato, nelle forme della concorrenza "nel" mercato, "per" il mercato e della concorrenza comparativa. L'art. 3 bis del D.L. 138/2011 finalizza la costituzione dell'ATO al conseguimento di "economie di scala e di differenziazione" e, dunque, soprattutto, a un obiettivo di efficienza gestionale che si aggiunge al più ampio insieme di finalità assegnate alla delimitazione degli ATO dal D.Lgs. 152/2006. Riprendendo e rafforzando uno dei criteri indicati nell'articolo 3-bis del suddetto decreto ci si concentra sull'esigenza di superare la perdurante frammentazione organizzativa e gestionale che caratterizza il settore mediante processi di aggregazione della domanda e dell'offerta.

Non sempre e non necessariamente la Dimensione Organizzativa Ottimale (DOM) coincide con il più efficiente assetto produttivo e, dunque, la dimensione dell'ATO e la dimensione degli ambiti di affidamento o dei lotti di gara possono essere diversi. Non si può escludere, infatti, che all'interno di uno stesso ATO le dimensioni produttive ottimali possano conseguirsi mediante la presenza di più imprese.

Il ricorso a più imprese (corrispondenti ad altrettanti ambiti di affidamento) all'interno di uno stesso ATO favorisce forme di concorrenza comparativa tra performance di diversi gestori anche in presenza di affidamenti *in house*.

Sulla base degli indirizzi della legislazione di settore nazionale e regionale e di quanto disposto dal D.L. 138/2011 l'individuazione degli ATO dovrà tenere conto sia di parametri fisici, demografici, di mobilità e tecnici, sia degli assetti organizzativi ottimali, sia delle funzioni di costo di produzione che consentono di definire le dimensioni gestionali più efficienti.

Le aree individuate all'interno di un singolo ATO per l'esercizio delle attività gestionali sono definibili quali ambiti di affidamento per intendere partizioni territoriali corrispondenti all'esclusiva concessa a un solo gestore. Nel caso in cui si faccia ricorso alla gara tale ambito di affidamento è definibile lotto di gara.

L'ambito di affidamento è dunque l'unità minima di regolazione del mercato che:

- 1) massimizza l'efficienza e l'efficacia delle attività inerenti al servizio affidato al gestore mediante il conseguimento di economie di scala;

- 2) massimizza la partecipazione degli operatori in caso di procedure concorsuali. In questa accezione il lotto di gara è l'unità minima di svolgimento della concorrenza per il mercato, che deve assicurare condizioni di efficienza ed economicità tali da favorire la contendibilità del servizio.

L'efficienza del servizio affidato dipende in maniera diretta dalla dimensione ottimale d'impresa. La **Dimensione Ottimale Minima d'impresa** è la scala produttiva e organizzativa che consente all'operatore di **minimizzare i costi unitari di produzione/organizzazione** e di rispondere al meglio agli stimoli del mercato. In quest'ultimo caso, i parametri rilevanti per l'identificazione del lotto di gara attengono sia alle funzioni di costo, sia alle caratteristiche del mercato (potenziali concorrenti).

La definizione degli ATO e quella degli ambiti di affidamento presentano dunque notevoli diversità e rispondono a obiettivi in larga parte distinti: la delimitazione degli ATO da parte delle regioni è fondata su strategie di carattere ambientale, sociale, di sviluppo territoriale, di efficienza ed efficacia del servizio; quella degli ambiti di affidamento deriva da esigenze più specificamente gestionali e dunque dalla necessità di assetti produttivi efficienti in grado di sfruttare economie di scala e di densità, nonché di promuovere la concorrenza.

2. PROPOSTA METODOLOGICA PER LA DELIMITAZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI

2.1 Caratteristiche del ciclo integrato dei rifiuti e i riferimenti normativi

La definizione dei criteri fondamentali tramite i quali definire il perimetro degli Ambiti Territoriali per l'organizzazione dello svolgimento dei servizi di gestione dei rifiuti urbani passa per una identificazione dei fattori che caratterizzano le diverse fasi del ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. Il ciclo integrato dei rifiuti, come noto, si articola in due fasi diverse per caratteristiche tecnologiche ed organizzative. Una prima fase, *labour intensive*, con modesti investimenti di capitale e brevi tempi di ammortamento, che comprende lo spazzamento, la raccolta e il trasporto. Una seconda fase, *capital intensive*, che richiede l'impiego di impianti ad alto contenuto tecnologico, con tempi di ammortamento elevati. Si tratta dunque di un sistema a filiera complessa, in cui all'igiene urbana si aggiunge l'esigenza di ridurre l'impatto ambientale tramite attività volte a promuovere la riduzione della produzione di rifiuti, la raccolta differenziata, il riciclo, il recupero energetico e la minimizzazione dei conferimenti in discarica. Di conseguenza, la materia della delimitazione/identificazione territoriale degli Ambiti nei quali programmare, organizzare e affidare la gestione del servizio di gestione dei rifiuti è fondamentale ai fini del conseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia e sostenibilità ambientale.

Da qui, l'esigenza da parte del legislatore di intervenire con la previsione della gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali, in cui svolgere una gestione unitaria del servizio, disponendo, inoltre, regimi giuridici e assetti organizzativi differenziati per le due fasi del ciclo dei rifiuti.

A tale proposito, come detto, l'art. 3 bis del D.L. 138/2011, oltre ad identificare come minime le dimensioni provinciali dell'ambito, disponendo l'obbligo di giustificare eventuali delimitazioni di livello sub-provinciale, introduce anche alcuni parametri di riferimento richiamando i concetti di economie di scala, di differenziazione ed efficienza del servizio.

La legislazione di settore all'articolo 200 del D.Lgs. 152/2006 introduce, inoltre, alcuni criteri attraverso i quali organizzare sulla base di ATO la gestione dei rifiuti urbani. Tra questi, si ricordano:

- a) il superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- b) il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
- c) una adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare la movimentazione dei rifiuti all'interno dell'ATO;
- d) la valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
- e) la dislocazione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;
- f) l'analisi delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.

La principale finalità della legislazione nazionale di settore è, dunque, il superamento della frammentazione gestionale da conseguire attraverso una gestione unitaria che abbia riguardo a fattori fisici, demografici, tecnici e di ripartizione politico-amministrativa e che si concili con l'autosufficienza nello smaltimento, da realizzare almeno su scala regionale. Da questi stessi criteri pare potersi definire l'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) come il luogo geografico e il livello amministrativo per la gestione unitaria dei rifiuti prodotti su un dato territorio.

La necessità di superare la frammentazione si pone in ogni parte della filiera del ciclo dei rifiuti. Le scelte gestionali e dimensionali non possono tuttavia essere definite in modo analogo in tutte le situazioni e per tutte le fasi del ciclo dei rifiuti che presentano connotazioni economiche assai diverse l'una dall'altra. Tali scelte, inoltre, non vanno definite in base a soluzioni tecnologiche unilaterali, ma devono essere il risultato di un confronto tra scenari integrati alternativi, fondati su diverse combinazioni di mix tecnologici, individuando le soluzioni adeguate in base a numerosi fattori quali, in particolare, la diversa possibilità di sfruttare economie di scala, i costi della logistica e del trasporto, ecc.

A questo riguardo è rilevante il ruolo di coordinamento regionale, cui spetta tra l'altro il compito di prevedere il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani, necessari a garantirne la gestione secondo criteri di efficienza ed economicità.

2.2 Criteri per le delimitazioni territoriali

Allo scopo di delineare un possibile percorso metodologico per la perimetrazione degli Ambiti Territoriali Ottimali è innanzitutto necessario distinguere tra la dimensione dell'Ambito Territoriale Ottimale, l'Ambito di affidamento e la scala minima di impresa. Come si è avuto già modo di sottolineare, le economie di scala e di differenziazione si realizzano diversamente a seconda della specificità dei servizi compresi nella filiera e delle caratteristiche territoriali. Ciò dovrebbe comportare l'esigenza di definire Ambiti di affidamento non necessariamente coincidenti con gli Ambiti Territoriali Ottimali garantendo l'unitarietà del servizio mediante misure di regolazione facenti capo agli enti di governo degli ATO. La struttura e la dimensione delle imprese sono, poi, categorie del tutto diverse da quelle relative agli aspetti organizzativi. È da ritenere infatti che, superato ormai da qualche lustro l'assetto municipale in cui ente locale affidatario e azienda coincidevano con la diffusa prevalenza di unità gestionali monocomunali (o tutt'al più consortili) e generalmente monosettoriali, le scelte dimensionali e produttive si misurano sui terreni della politica industriale, dell'efficienza imprenditoriale, della competitività e non sulla base delle suddivisioni amministrative.

Tenendo conto di quanto stabilito dalla legislazione di settore e dalle caratteristiche tecnico produttive del ciclo dei rifiuti, nella delimitazione della **dimensione ottimale d'ambito** prevalgono sia un *principio di prossimità* dei centri di raccolta rispetto agli impianti di recupero e smaltimento, sia di *autosufficienza* nello smaltimento che è necessario conseguire, nella regione, al fine di ridurre la movimentazione dei rifiuti, tenendo conto del contesto geografico e sociale o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.

La prima valutazione da porre in essere dovrebbe, dunque, riguardare una mappatura del complessivo sistema di impianti, attuale e programmato, in termini di localizzazione e potenzialità autorizzata ed effettiva. La dimensione dell'Ambito è, infatti, preliminarmente influenzata dall'assetto impiantistico e dai conseguenti costi della logistica, i cui parametri di riferimento sono misurabili in funzione:

- della dislocazione degli impianti pertinenti alla fase della raccolta e delle successive fasi di recupero e smaltimento;
- dalla rete viaria urbana ed extra-urbana relativamente al suo assetto e grado di congestionamento;
- dai costi di trasporto per personale e mezzi, dalla disponibilità di siti idonei alla localizzazione degli impianti e dai fattori legati all'accettazione sociale degli impianti stessi.

Al fine di consentire una differenziazione dei servizi finalizzata all'efficienza gestionale, come detto, possono essere definiti perimetri territoriali sub-ambito per l'erogazione dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto (definibili come Aree di Raccolta Ottimali). Nella possibile configurazione di un ATO suddiviso in più ambiti di affidamento, occorre fare riferimento a obiettivi di efficienza ed efficacia definendo dimensioni che assicurino il conseguimento di economie di scala e differenziazione in funzione, non solo della popolazione servita, ma anche di fattori geo-morfologici e sociali, al fine di distribuire equamente sul territorio l'onere del servizio e minimizzare l'impatto di finanza pubblica, o, eventualmente, per sviluppare una concorrenza comparativa tra i gestori dei diversi ambiti di affidamento.

La raccolta rifiuti è tuttora un'attività ad elevata intensità di lavoro, anche se l'innovazione tecnologica ha progressivamente aumentato il peso del fattore capitale. L'efficienza di tale fase è fortemente influenzata dai seguenti fattori:

- popolazione o bacino di utenza;
- densità abitativa;
- caratteristiche morfologiche e urbanistiche;
- logistica in funzione della dislocazione degli impianti pertinenti alla stessa fase di raccolta.

La popolazione di riferimento rappresenta un elemento che facilita l'individuazione di vincoli potenziali rispetto alla delimitazione territoriale e di conseguenza all'organizzazione del servizio rifiuti. Va sottolineato, però, che l'ammontare dei rifiuti prodotti non è soltanto legato ai consumi connessi alla popolazione residente, ma viene influenzato anche dalle presenze turistiche (occasionalmente o stabili).

Inoltre, affinché l'erogazione del servizio sia efficiente ed economicamente sostenibile deve raggiungere un livello minimo di produzione dei rifiuti. Così, anche la densità abitativa incide sulla gestione del servizio rifiuti. Possono essere, pertanto, previste forme di raccolta differenziate (contenitori stradali, isole ecologiche, raccolta meccanizzata, porta a porta, etc.) a seconda dei livelli abitativi presenti nelle diverse realtà territoriali (aree esterne, aree urbane e centri storici).

Di particolare interesse ai fini dell'organizzazione del servizio rifiuti sono anche le valutazioni in merito alle caratteristiche morfologiche ed urbanistiche del territorio di riferimento, attraverso l'individuazione dei comuni che presentano maggiori criticità a causa dei seguenti elementi: dislivello altimetrico (pianura, collina montagna); distribuzione degli insediamenti abitativi (centri, nuclei e case sparse); tipologia di edifici

(condomini, case isolate, villette a schiera); struttura rete viaria (tempi di percorrenza); presenza di attività commerciali e terziarie (centri commerciali).

Infine, assume una notevole rilevanza anche la localizzazione ottimale delle strutture di supporto dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti (stazioni di trasferimento e stazioni ecologiche) poiché, oltre che rispondere alle necessità di accesso delle utenze, devono essere agevolmente raggiungibili da parte dei mezzi pesanti utilizzati per l'avvio a destinazione finale dei materiali ivi raccolti.

Hanno invece una limitata incidenza i vincoli tecnologici per il contenuto investimento in capitale che richiedono gli impianti afferenti a tale fase (stazioni di trasferimento, depositi, impianti di pre-trattamento); tutto ciò consente il raggiungimento delle condizioni di produzione efficiente a livelli dimensionali non particolarmente vasti. Le evidenze empiriche, basate sia su stime ingegneristiche sia economiche, dimostrano che le economie di scala sono limitate e operano fino ad una certa dimensione. Una maggiore incidenza la hanno invece le economie di densità che si conseguono in corrispondenza di centri urbani, ma di cui vanno valutate anche le caratteristiche architettoniche e urbanistiche. La rete viaria urbana, il suo assetto e grado di congestionamento, condiziona i costi di esercizio delle aziende e i costi ambientali che risentono anche delle modalità organizzative del servizio (es. gli orari in cui si svolge la raccolta, frequenza dei passaggi, ecc.).

La considerazione dei fattori di costo appena elencati porta a identificare il perimetro ottimale dell'organizzazione della fase di raccolta ad un livello che minimizza al contempo i costi di produzione, di logistica e ambientali per raggiungere gli impianti di trasferimento, pretrattamento e altro legati a questa fase.

Questo spiega perché la dimensione ottimale a livello di raccolta e trasporto dei rifiuti possa essere fatta corrispondere a una scala territoriale generalmente superiore a quella comunale, ma inferiore a quella dell'ambito ottimale – di norma provinciale – ai fini dello smaltimento finale.

2.3 Forme gestionali

Accertato che la metodologia proposta attraverso la delimitazione di ambiti di affidamento consente di realizzare l'obiettivo, richiesto anche dalla legge, del superamento dell'elevata *frammentazione delle gestioni* che ancora caratterizza il settore, soprattutto nelle "Regioni Convergenza", si pone a questo stadio la questione delle modalità con cui tale processo di concentrazione e consolidamento delle gestioni preesistenti possa essere promosso.

Sarebbe opportuno delineare in maniera dettagliata il processo di superamento della frammentazione operativa del servizio, promuovendo la creazione o lo sviluppo, in ciascun ambito di affidamento, di un soggetto gestore con capacità imprenditoriali tali da assumere il ruolo di pivot nella gestione del servizio nell'intero territorio di riferimento. Nel periodo transitorio, verso la gestione unitaria del servizio si dovrà tener conto delle caratteristiche sia in termini di forma gestionale, che di modalità di affidamento del servizio, dei soggetti attualmente esistenti in ciascun ambito di affidamento. In questa fase, l'unitarietà della gestione del servizio può dunque essere realizzata attraverso:

- a) un progressivo processo di aggregazione delle gestioni presso un unico soggetto;
- b) la gestione unitaria e omogeneizzazione dei contenuti dei contratti di servizio da parte dell'organo di governo di ATO.

Per la soluzione indicata al punto a) le concrete modalità di aggregazione sono condizionate dalle forme di affidamento in essere.

Nel caso di affidamenti diretti *in house* e/o di aziende speciali e di gestioni in economia è percorribile un processo di transizione volto all'affermazione di un gestore unico a livello di ambito di affidamento. Le gestioni in essere, infatti, potrebbero essere sciolte per dare vita ad una nuova società *in house* che le raggruppa oppure essere assorbite da uno dei gestori operanti nell'ambito di affidamento (quello di maggiori dimensioni e più attrezzato). Sempre in questo caso un'alternativa potrebbe essere quella di selezionare il gestore unico, che rilevarebbe tutte le gestioni pubbliche in essere, tramite una gara.

Ove, diversamente rispetto al caso precedente, si sia in presenza di più gestori anche privati titolari di concessioni o di appalti si tratterà, innanzitutto di verificare la possibilità concreta di avvalersi di un'eventuale clausola di risoluzione anticipata dei contratti oppure di mantenere tali affidamenti fino alla scadenza naturale. In ogni caso il processo di unificazione dovrà essere avviato indicendo una gara per la gestione del servizio dell'intero ambito il cui assegnatario assorbirà progressivamente le gestioni esistenti alla loro scadenza o risoluzione anticipata, in analogia a quanto previsto normativamente nel settore della distribuzione del gas naturale. In questa ipotesi è quanto mai importante che l'unitarietà delle condotte gestionali sia garantita sul piano regolatorio mediante indirizzi omogenei contenuti nei Contratti di servizio e fatti valere da soggetti di governo dotati di competenze e indipendenti dagli interessi dei possibili gestori.

Una volta avviato il processo di concentrazione a livello di ambito di affidamento, non può escludersi che un processo di concentrazione fino alla scala provinciale o anche superiore prenda avvio dall'iniziativa dei gestori che hanno maggiori capacità tecnologiche e finanziarie.

2.4 Effetti sul modello di governance

In attuazione della L. 191/2009 art. 2 comma 186-bis, le funzioni di organizzazione del servizio, già in capo alle Autorità d'Ambito, devono essere riattribuite con legge regionale. In base alla normativa nazionale vigente, i soggetti competenti per le funzioni indicate sono attualmente i comuni. L'art. 19 del D.L. 95/2012 attribuisce a tali enti, quale loro funzione fondamentale, l'organizzazione "dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi". In ossequio al principio di riduzione della frammentazione delle gestioni, i comuni esercitano tale funzione, in forma aggregata, ai sensi del citato art. 3 bis.

In considerazione di quanto appena esposto, tenuto conto degli assetti territoriali, il modello di governance da strutturare, deve basarsi sulla individuazione di soggetti di governo costituiti in forma di aggregazioni di comuni ricadenti nell'ATO, ai quali attribuire le funzioni di organizzazione del ciclo rifiuti con riferimento alle attività di spazzamento, raccolta, trasporto ed eventuale trattamento, fino al conferimento agli impianti di smaltimento.

Un sistema territoriale e organizzativo così concepito consente di individuare una filiera integrata che interessa i segmenti di spazzamento, raccolta, trasporto e selezione e trattamento. A valle di tale filiera si pone la fase di smaltimento, che, in base al principio di autosufficienza, dovrebbe essere esercitato a livello almeno pari a quello regionale.

La distribuzione degli impianti intermedi sul territorio consentirebbe di implementare un'organizzazione del ciclo spazzamento, raccolta, trasporto e trattamento per partizioni di territorio sub-regionali, che,

confermando la coerenza con i principi sopra delineati, corrispondono agli ATO. Come detto, all'interno di ciascun ATO potrebbero essere individuati uno o più ambiti di affidamento legati al segmento di spazzamento raccolta e trasporto. Spetta al livello di governo di ciascun ATO, nell'esercizio delle proprie funzioni di organizzazione del servizio, verificare l'opportunità o la necessità di delimitare tali ambiti di affidamento.

Alla luce dell'assetto ipotizzato, l'affidamento del servizio potrà essere espletato secondo due opzioni.

La prima prevede un unico affidamento per l'intero ATO che comprende la gestione integrata del servizio di spazzamento, raccolta, trasporto e trattamento (con riferimento a tutti gli impianti di selezione e trattamento ricadenti nel rispettivo ATO). In questo caso, si realizzerebbe la piena coincidenza tra ATO e ambito di affidamento/raccolta.

La seconda opzione prevede la possibilità di affidamenti disgiunti(ex art. 35 della L. 448/2001) per la gestione impiantistica e diversi affidamenti per ciascuna eventuale Ambito di raccolta.

Affinché l'assetto proposto permetta il raggiungimento degli obiettivi prefissati, è necessario che il sistema realizzi livelli di raccolta differenziata tali da assicurare il funzionamento ottimale degli impianti di trattamento e selezione. È necessario, inoltre, che i soggetti preposti al governo del servizio garantiscano, per il corrispondente livello territoriale, l'accesso non discriminatorio agli impianti con prezzi regolati.

In generale, sono funzioni dei soggetti di governo dell'ambito:

- a) l'eventuale delimitazione delle Aree di Raccolta Ottimali;
- b) la definizione degli obblighi di servizio pubblico universale e delle eventuali compensazioni economiche;
- c) la determinazione delle tariffe per l'erogazione dei servizi, ivi incluse le tariffe agevolate in favore degli utenti in condizioni di disagio economico, sociale e personale, in conformità con la disciplina statale, conformandole a principi di contenimento e agli eventuali criteri generali fissati dalla Regione o da eventuali Autorità di settore o Agenzie regionali;
- d) la determinazione ed il controllo degli standard generali di servizio;
- e) la scelta in merito alla modalità di gestione dei singoli segmenti di servizio tra le alternative consentite dalla disciplina vigente (affidamento a società in house, affidamento a terzi tramite procedura ad evidenza pubblica, gestione tramite società a capitale misto pubblico-privato), da motivare attraverso la relazione ex art. 34 D.L. 179/2012 ;
- f) l'affidamento del servizio e la stipula del relativo contratto di servizio, garantendo, in caso di più ambiti di affidamento, l'omogeneità tra i diversi contratti;
- g) l'approvazione dei piani d'Ambito e degli altri atti di pianificazione.

Il soggetto di governo svolge le proprie funzioni tenendo conto degli indirizzi che la regione detta anche attraverso la redazione di schemi di atti, documenti-tipo, linee guida operative, ecc. A sua volta, il soggetto di governo esercita, autonomamente o su richiesta, un potere consultivo nei confronti della regione e degli altri enti locali. La partecipazione dei comuni al soggetto di governo è obbligatoria e a titolo gratuito e non può comportare aggravii alla spesa pubblica.