



**Piano d'Ambito del Servizio di Gestione dei
Rifiuti urbani della Provincia
di Rimini
- Aggiornamento -**

RELAZIONE GENERALE

**Stralcio relativo ai Comuni di
Casteldelci, Maiolo, Montecopiolo, Novafeltria,
Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria, Talamello**

Ottobre 2024



INDICE

0	INTRODUZIONE	5
0.1	Descrizione dell'Ambito di Riferimento	6
0.2	Piano di Lavoro e dettaglio dei temi.....	7
0.3	Approccio metodologico per la redazione dei Piani d'Ambito.....	8
1	ANALISI DEL QUADRO NORMATIVO E PIANIFICATORIO	10
1.1	Normativa europea	10
1.2	Normativa nazionale	15
1.2.1	Normativa in materia di rifiuti	15
1.2.2	Normativa in materia di tassazione/tariffazione del servizio.....	25
1.2.3	Authority sui rifiuti – ARERA.....	27
1.2.4	Ulteriori riferimenti in materia di affidamento e regolazione del servizio rifiuti urbani	32
1.2.4.1	Servizi pubblici locali	32
1.2.4.2	Procedure e modalità per l'affidamento del servizio.....	34
1.2.4.3	Criteri Ambientali Minimi (CAM).....	35
1.2.4.4	Accordo Quadro ANCI-CONAI	39
1.2.4.5	Accordo ANCI-CONIP	41
1.2.4.6	Accordo ANCI-CORIPET	42
1.3	Normativa e pianificazione regionale.....	43
1.3.1	Legge regionale n. 23 del 23 dicembre 2011	47
1.3.2	Legge regionale n.16 del 5 ottobre 2015	52
1.3.3	Il nuovo PRRB 2022-2027	53
1.3.4	Tariffazione puntuale	61
1.4	Pianificazione d'ambito	62
2	DEFINIZIONE DELLO STATO DI FATTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI	63
2.1	Inquadramento territoriale	63
2.1.1	Geografia e Ambiente.....	63
2.1.2	La popolazione provinciale	64
2.1.3	Occupazione e sistema produttivo provinciale.....	66
2.1.4	Le presenze turistiche.....	68
2.1.5	La viabilità	69
2.2	I flussi di rifiuti attuali.....	69
2.3	Descrizione attuali modalità organizzative dei servizi	79
2.3.1	Servizi di Raccolta	79
2.3.1.1	Rifiuto rubano residuo (RUR)	79
2.3.1.2	Umido.....	80
2.3.1.3	Carta e cartone.....	81
2.3.1.4	Vetro.....	82
2.3.1.5	Multimateriale.....	83



2.3.1.6	Verde	85
2.3.1.7	Altre RD	86
2.3.2	I centri di raccolta e i centri del riuso	86
2.3.3	I servizi di spazzamento	90
2.3.4	Tariffazione puntuale	96
2.4	Descrizione impiantistica attuale	97
2.4.1	Rifiuti indifferenziati	98
2.4.2	Rifiuti differenziati	100
2.5	Analisi economica delle attuali gestioni	107
2.6	Sintesi dello stato di fatto	110
2.6.1	Sintesi dei modelli di raccolta adottati nel territorio	111
2.6.2	Dati di sintesi	112

3 LA PROPOSTA DI PIANO 114

3.1	Strategie, obiettivi e linee guida	114
3.1.1	Obiettivi del Piano d'Ambito e loro valutazione rispetto alla situazione attuale	114
3.2	Analisi di previsione-evoluzione del flusso dei rifiuti	114
3.3	Standard gestionali dei servizi e relativa descrizione	119
3.3.1	Lo sviluppo delle raccolte nello scenario di Piano	119
3.3.2	Misurazione dei conferimenti e tariffa puntuale	128
3.3.3	Modelli organizzativi di raccolta, standard tecnici di dettaglio	128
3.3.4	La rete dei Centri di Raccolta	131
3.3.5	Il modello organizzativo e gli standard dei servizi di spazzamento e lavaggio strade	136
3.3.6	Il modello organizzativo e gli standard di controllo del territorio e vigilanza ecologica	137
3.3.7	Il modello organizzativo e gli standard di Pronto intervento ambientale	140
3.3.8	Il modello organizzativo e gli standard dei servizi accessori	142
3.3.9	Specifiche in merito a standard tecnici di automezzi e attrezzature	146
3.4	Standard e fabbisogno impiantistico	150
3.4.1	Le previsioni di flussi agli impianti	150
3.4.2	Caratterizzazione del sistema impiantistico e relativi standard	150
3.5	Prevenzione dei rifiuti	151
3.5.1	Centralità della prevenzione dei rifiuti e linee di intervento percorribili	151
3.5.2	Compostaggio	153
3.5.3	Adeguamento dei centri di raccolta ai fini del riutilizzo	162
3.5.4	Prevenzione degli sprechi alimentari	163
3.6	Azioni di comunicazione e sensibilizzazione	163
3.6.1	Piano di comunicazione e sensibilizzazione	163
3.6.2	Campagna di comunicazione fase di Start-up del servizio	164
3.6.3	Campagna di comunicazione fase a regime	165
3.6.4	Censimento delle UtENZE	166
3.6.5	Formazione degli operatori impiegati nel servizio e degli altri soggetti coinvolti	166
3.6.6	Mailing utenze domestiche e non domestiche	167
3.6.7	Materiali di visibilità	168
3.6.8	Attività di Informazione diretta	168
3.6.9	Sistema informativo e rapporti con l'utenza: applicazione per smartphone e tablet, e KAYT	169
3.6.10	Comunicazione dei risultati	170
3.6.11	Distribuzione delle attrezzature per la raccolta differenziata domiciliare e stradale	171



3.6.12	Numero Verde	172
3.6.13	Carta dei Servizi.....	173
3.6.14	Attivazione di uffici di relazione col pubblico denominati Ecosportelli.....	173
3.6.15	Customer care.....	173
3.6.16	Customer Satisfaction.....	174
3.7	Controllo e monitoraggio dei servizi	174
3.7.1	Modalità di controllo e monitoraggio dei servizi	175
3.7.2	Sistema informativo duale per il controllo e la gestione dei dati	175
3.7.3	Banca dati utenze e attrezzature	179
3.8	Tariffazione o tassazione puntuale per le utenze domestiche e non domestiche.....	180
3.9	Costi e piano economico finanziario dello scenario di piano	182
3.9.1	Gli interventi e relativa tempistica di attuazione	182
3.9.2	Metodologia di definizione dei costi del sistema di gestione dei rifiuti	183
3.9.3	I costi del sistema di gestione dei rifiuti nello scenario di Piano	185
3.9.4	Dettaglio dei costi del sistema di gestione dei rifiuti e confronto con PEF 2024.....	186
3.9.5	Il Piano Economico Finanziario dello scenario di Piano	189

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1.1	La gerarchia dei rifiuti (Direttiva 2008/98/CE)	11
Figura 1.2	PRRB Obiettivi ed azioni per l'organizzazione della raccolta differenziata nell'area omogenea di pianura	56
Figura 1.3	PRRB Obiettivi ed azioni per l'organizzazione della raccolta differenziata nell'area omogenea di montagna	57
Figura 1.4	PRRB Obiettivi ed azioni per l'organizzazione della raccolta differenziata nell'area omogenea capoluoghi-costa	57
Figura 2.1	Valore aggiunto provinciale per settore, valori assoluti. Anno 2021	67
Figura 2.2	Valore aggiunto provinciale per settore, incidenza percentuale. Anno 2021.....	68
Figura 2.3	– Andamento della produzione totale di rifiuti urbani – Anni 2017-2021	70
Figura 2.4	Andamento della produzione pro capite per zona – Anni 2017-2021	70
Figura 2.5	Andamento della percentuale di raccolta differenziata per zona – Anni 2017-2021	71
Figura 2.6	Percentuale di raccolta differenziata nella Provincia di Rimini – Anno 2021	71
Figura 2.7	Andamento della raccolta differenziata (RD) e del rifiuto indifferenziato residuo (RIND) – Anni 2017-2021	73
Figura 2.8	Andamento della produzione di RIND pro capite per zona – Anni 2017-2021	74
Figura 2.9	Andamento della raccolta differenziata pro capite per zona – Anni 2017-2021	74
Figura 2.10	Raccolta differenziata per frazione – Anno 2021	76
Figura 2.11	Andamento della raccolta differenziata per frazione – Anni 2017-2021	77
Figura 2.12	Carta smeraldo per il conferimento dei rifiuti indifferenziati nei contenitori stradali	96
Figura 2.13	Lettura di un transponder durante le operazioni di svuotamento di un contenitore dei rifiuti indifferenziati in area servita porta a porta	96
Figura 2.14	Modello di raccolta adottato per area omogenea	111
Figura 3.1	Composizione del rifiuto totale 2027	119
Figura 3.2	Percentuali di raccolta differenziata 2019 e obiettivo 2027 per area omogenea	119
Figura 3.3	Percentuali di raccolta differenziata attese al 2027 per area omogenea	119
Figura 3.4	Esempi di contenitori con vani di conferimento	121



Figura 3.5 Tipologia di abitato nel territorio provinciale	122
Figura 3.6 Adozione modelli di raccolta 2027	123
Figura 3.7 Esempi di Ecostation	124
Figura 3.8 Esempio di un Ecovan.....	126
Figura 3.9 Esempi di Centro di Raccolta Mobile	126
Figura 3.10 Centri di Raccolta provincia di Rimini.....	132
Figura 3.11 Esempi di dotazioni di un centro di raccolta informatizzato.....	135
Figura 3.12 Classificazione delle diverse tipologie di impianti di compostaggio domestico.	153
Figura 3.13 Schema decisionale esemplificativo per la scelta tra le diverse tipologie di attività di compostaggio di prossimità".....	154
Figura 3.14 Esempio di kit da distribuire alle utenze	156
Figura 3.15 Modalità per effettuare il compostaggio domestico senza l'impiego di una compostiera in polietilene.....	157
Figura 3.16 Controllo del gestore e soddisfazione dell'utente (<i>Customer Satisfaction</i>).....	174
Figura 3.17 Il sistema dei controlli	175
Figura 3.18 Schema indicativo di un sistema di controllo remoto dei servizi.....	178
Figura 3.19 Dimensionamento tecnico dei servizi di raccolta.....	183
Figura 3.20 Imputazione dei costi dei servizi di Igiene Urbana.....	184



0 INTRODUZIONE

Il sistema di regolazione e di organizzazione territoriale in Emilia-Romagna per l'esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al Servizio Idrico Integrato e al Servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani si è basato, dall'approvazione della legge regionale n. 25 del 1999, sull'azione affidata a livello provinciale alle nove Agenzie d'Ambito Territoriale Ottimale (ex AATO), speciali forme di cooperazione tra Enti locali. Ogni Agenzia operava sulla base di una convenzione stipulata tra tutti i Comuni di ciascuna provincia e l'ente Provincia.

Con l'art.2, comma 186 bis, della legge n. 191 del 2009, le Autorità d'Ambito previste dal decreto legislativo n. 152 del 2006 sono state soppresse ed è stato affidato alle Regioni il compito di riattribuire, con legge, le funzioni da esse esercitate "nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

La Regione Emilia-Romagna, con l'emanazione della Legge Regionale n. 23 del 23 dicembre 2011, ha adempiuto alle prescrizioni della L. 191/2009 prevedendo l'individuazione di un unico Ambito territoriale ottimale comprendente l'intero territorio regionale, riattribuendo le funzioni delle vecchie Agenzie provinciali ad un nuovo organismo pubblico dotato di autonomia amministrativa, contabile e tecnica: l'Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti (di seguito anche "ATERSIR").

La Regione Emilia-Romagna, in raccordo con le Autonomie locali, nell'ambito dei principi fissati dalla legge e nel rispetto delle discipline comunitarie e statali, esercita le proprie attribuzioni in materia di regolazione dei servizi pubblici prevedendo per il servizio di gestione dei rifiuti urbani fra l'altro:

- la formulazione di indirizzi e linee guida vincolanti per l'organizzazione, la gestione ed il controllo sull'attuazione degli interventi infrastrutturali
- la definizione delle modalità e degli obblighi di raccolta delle informazioni di tipo territoriale, tecnico, economico, gestionale ed infrastrutturale al fine di garantire l'omogeneità dei dati a livello regionale, coordinandone le rispettive analisi e possibilità di impiego e promuovendo inoltre la costituzione di sistemi di conoscenza e condivisione dei dati raccolti.

L'ATERSIR relativamente al servizio di gestione dei rifiuti urbani il Consiglio d'ambito provvede:

- all'approvazione della ricognizione delle infrastrutture;
- alla definizione e approvazione dei costi totali del servizio;
- all'approvazione, sentiti i Consigli locali, del piano economico-finanziario;
- all'approvazione del piano d'ambito e dei suoi eventuali piani stralcio;
- alla gestione dei rapporti con il Comitato consultivo degli utenti e dei portatori di interesse costituito presso l'Agenzia;
- all'assunzione delle decisioni relative alle modalità di affidamento del servizio;
- alla definizione di linee guida vincolanti per l'approvazione dei piani degli interventi e delle tariffe all'utenza da parte dei Consigli locali;
- al controllo sulle modalità di erogazione dei servizi;
- al monitoraggio e valutazione, tenendo conto della qualità ed entità del servizio reso in rapporto ai costi, sull'andamento delle tariffe all'utenza deliberate dai Consigli locali ed all'eventuale proposta di modifica e aggiornamento;



- alla gestione delle attività di informazione e consultazione obbligatorie previste dalla normativa vigente;
- a formulare un parere ai Comuni sull'assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani;
- ad approvare lo schema tipo della carta dei servizi, nonché la relativa adozione da parte dei gestori.

Il presente documento rappresenta l'aggiornamento del Piano d'Ambito del Servizio di Gestione dei Rifiuti urbani della Provincia di Rimini. Il previgente Piano d'ambito del Servizio Gestione Rifiuti Urbani per il territorio provinciale di Rimini è stato approvato con Deliberazione del Consiglio d'ambito n. 57 del 25 luglio 2018. In tabella seguente si riporta l'elenco e la descrizione dei contenuti degli allegati all'Aggiornamento del Piano d'Ambito del Servizio di Gestione dei Rifiuti urbani.

Tabella 0.1 Allegati dell'Aggiornamento di Piano d'Ambito

N.	Titolo	Contenuto
AII.A	ALLEGATO A	SERVIZI DI RACCOLTA FASE TRANSITORIA
AII.B	ALLEGATO B	SERVIZI DI SPAZZAMENTO FASE TRANSITORIA
AII.C	ALLEGATO C	SERVIZI SPIAGGE
AII.D	ALLEGATO D	SERVIZI PRINCIPALI A REGIME
AII.E	ALLEGATO E	SERVIZI DI SPAZZAMENTO FASE A REGIME
AII.F	ALLEGATO F	CARATTERIZZAZIONE TERRITORIALE

0.1 Descrizione dell'Ambito di Riferimento

L'Ambito territoriale in esame è costituito dall'intero territorio della Provincia di Rimini.

In particolare, a seguito del distacco dei Comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia Romagna nel giugno 2021, l'ATERSIR esercita le funzioni regolatorie anche per essi dal 1° gennaio 2022. I Comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio sono pertanto compresi nella pianificazione regionale dei rifiuti urbani della Regione Emilia-Romagna dal 1° gennaio 2022.

Il Servizio di gestione dei rifiuti urbani è affidato per entrambi i Comuni a Marche Multiservizi S.p.A., società mista pubblico – privata. Gli attuali affidamenti risultano i seguenti

- il contratto tra il Comune di Montecopiolo e Marche Multiservizi S.p.A. scadrà il 31/12/2030;
- il contratto tra il Comune di Sassofeltrio e Marche Multiservizi S.p.A., attualmente scaduto, prosegue in regime di proroga.

Nel resto del territorio della Provincia di Rimini operano due gestori:

- HERA S.p.A. per il territorio dei 18 Comuni della zona di Pianura e del Capoluogo-Costa della Provincia di Rimini. L'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti deriva dalle due convenzioni stipulate tra il Gestore e la ex-agenzia di ambito per i servizi pubblici di Rimini (ATO 9), sottoscritte il 14 marzo 2005; gli affidamenti sono effettuati in regime di "salvaguardia" istituito dalla L.R. 25 del 1999;
- Montefeltro Servizi S.r.l. per il territorio dei 7 Comuni della zona di Montagna;

In totale i comuni facenti parte dell'ambito territoriale sono 27. Di seguito si riporta il dettaglio territoriale in riferimento all'attuale gestore affidatario ed alla classificazione territoriale di



riferimento per come definita dal Piano regionale di gestione dei rifiuti e per la bonifica delle aree inquinate 2022-2027, approvato dall'Assemblea Legislativa con Deliberazione assembleare n. 87 del 12/07/2022.

Tabella 0.2 Comuni Facenti parte dell'ambito territoriale

N	Comune	Attuale Gestore	Territorio	Capoluogo
1	BELLARIA-IGEA MARINA	HERA S.p.A.	costa	
2	CATTOLICA	HERA S.p.A.	costa	
3	MISANO ADRIATICO	HERA S.p.A.	costa	
4	RICCIONE	HERA S.p.A.	costa	
5	RIMINI	HERA S.p.A.	costa	X
6	CORIANO	HERA S.p.A.	pianura	
7	GEMMANO	HERA S.p.A.	pianura	
8	MONDAINO	HERA S.p.A.	pianura	
9	MONTEFIORE CONCA	HERA S.p.A.	pianura	
10	MONTEGRIDOLFO	HERA S.p.A.	pianura	
11	MONTESCUDO - MONTE COLOMBO	HERA S.p.A.	pianura	
12	MORCIANO DI ROMAGNA	HERA S.p.A.	pianura	
13	POGGIO TORRIANA	HERA S.p.A.	pianura	
14	SALUDECIO	HERA S.p.A.	pianura	
15	SAN CLEMENTE	HERA S.p.A.	pianura	
16	SAN GIOVANNI IN MARIGNANO	HERA S.p.A.	pianura	
17	SANTARCANGELO DI ROMAGNA	HERA S.p.A.	pianura	
18	VERUCCHIO	HERA S.p.A.	pianura	
19	CASTELDELICI	MONTEFELTRO SERVIZI S.r.l.	montagna	
20	MAIOLO	MONTEFELTRO SERVIZI S.r.l.	montagna	
21	NOVAFELTRIA	MONTEFELTRO SERVIZI S.r.l.	montagna	
22	PENNABILLI	MONTEFELTRO SERVIZI S.r.l.	montagna	
23	SAN LEO	MONTEFELTRO SERVIZI S.r.l.	montagna	
24	SANT'AGATA FELTRIA	MONTEFELTRO SERVIZI S.r.l.	montagna	
25	TALAMELLO	MONTEFELTRO SERVIZI S.r.l.	montagna	
26	MONTECOPIOLO	MARCHE MULTISERVIZI S.p.A.	montagna	
27	SASSOFELTRIO	MARCHE MULTISERVIZI S.p.A.	montagna	

All'interno del territorio provinciale è possibile individuare tre ambiti omogenei per caratteristiche territoriali, socio-economiche e funzioni urbane, all'intero dei quali si suddividono i 27 Comuni facenti parti della Provincia di Rimini:

- **L'ambito di Pianura**, comprendente i Comuni di Coriano, Gemmano, Mondaino, Montefiore Conca, Montegradolfo, Montescudo - Monte Colombo, Morciano di Romagna, Poggio Torriana, Saludecio, San Clemente, San Giovanni in Marignano, Santarcangelo di Romagna e Verucchio;
- **L'ambito costiero ed il Capoluogo**, comprendente i Comuni di Bellaria-Igea Marina, Cattolica, Misano Adriatico, Riccione ed il Capoluogo Rimini;
- **L'ambito montano**, comprendente i Comuni dell'Alta Valmarecchia: Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria, Talamello, Montecopiolo e Sassofeltrio.

0.2 Piano di Lavoro e dettaglio dei temi

Il Piano di lavoro che ha condotto all'elaborazione del Piano ha seguito i seguenti elementi:

1. ricognizione dello stato del servizio con indicatori tecnico-economici di valutazione;



2. ricognizione delle normative locali, nazionali, comunitarie in materia di ambiente e di concorrenza, prevedendo uno scenario temporale coerente con la normativa vigente e contenente:
 - a. Individuazione dei servizi e delle dotazioni tecnologiche od infrastrutturali connesse ai servizi;
 - b. Definizione degli obiettivi e degli standard dei servizi di gestione dei rifiuti eventualmente articolati per aree o per tipologie insediative omogenee al fine di incrementare le performance di raccolta differenziata;
 - c. Definizione tecnico organizzativa dei profili dei servizi di spazzamento attesi per aree omogenee;
 - d. Definizione tecnico organizzativa dei servizi accessori (es.: pulizia mercati, spiagge, manifestazioni culturali, sportive, ove pertinenti) e loro applicazione sul territorio;
 - e. Indicatori di qualità del servizio;
 - f. Analisi e relativa proposta del modello organizzativo necessario per effettuare il servizio e conseguente definizione del costo totale del servizio;
 - g. Per ogni modello di raccolta previsto nel Piano, definizione di parametri di costo unitario (ad esempio euro/abitate, euro/tipologia di utenza, ecc.);
 - h. Modalità di monitoraggio e controllo;
 - i. Piano degli investimenti;
 - j. Previsione dell'importo tariffario, articolato per singole voci di costo ai sensi della vigente normativa di settore;
 - k. Evoluzione tariffaria.
3. Valutazione e approfondimenti della dotazione impiantistica esistente e conseguente allo scenario del Piano d'Ambito per il trattamento, l'avvio a recupero e smaltimento dei rifiuti.
4. Definizione delle linee del Disciplinare Tecnico del servizio e dello Schema di Contratto alla luce delle analisi di cui ai punti precedenti.

0.3 Approccio metodologico per la redazione dei Piani d'Ambito

Le linee guida per la redazione dei piani d'ambito, la gestione dei dati di base e le modalità condivisione delle risultanze di piano sono di seguito:

- A. Le linee guida per la redazione del Piano sono coerenti con la pianificazione regionale (evoluzione dei flussi, popolazione, regime di assimilazione, impiantistica di riferimento, ecc.) e le indicazioni specifiche fornite periodicamente ATERSIR.
- B. ATERSIR ha fornito i seguenti dati e documentazione in forma elettronica:
 1. Convenzione e disciplinare vigente per gli affidamenti del servizio e relativi allegati;
 2. Stato di avanzamento del Piano Regione di Gestione dei Rifiuti;
 3. Elaborati approvati dall'Autorità in merito alla pianificazione del servizio;
 4. Regolamenti vigenti in merito alla gestione del servizio e all'applicazione della tariffa di igiene ambientale (rispettivi regolamenti comunali e delibera del CLRN n. 10/2024);
 5. Dati consuntivi dei rifiuti raccolti nel periodo 2017-2021;
 6. Dati di base relativi agli abitanti serviti, alle utenze, ai dati ufficiali ISTAT;
 7. PEF 2022-2025, per singolo Comune;



8. PEF 2024-2025, per singolo Comune;
 9. Dati di base TARI per singolo Comune;
 10. Stato del parco contenitori installati nel territorio;
 11. Stato di attuazione dell'attività di adeguamento del sistema dei centri di raccolta differenziata comunali;
 12. Impiantistica di riferimento;
 13. Cartografia disponibile.
- C. Le analisi e gli elaborati connessi allo sviluppo dell'incarico sono stati periodicamente trasferiti ad ATERSIR in formato aperto e coerente con la catalogazione delle informazioni di progetto richieste da ATERSIR (formati predefiniti per tabelle, database, cartografia, ecc.);
- D. Sono stati attivati confronti con il Consiglio Locale dell'Ambito di riferimento al fine di presentare lo stato di avanzamento dell'elaborazione e raccogliere osservazioni, spunti e indicazioni per l'elaborazione stessa del Piano

La presente Relazione Generale contiene una sintesi dei temi sopra indicati con particolare riferimento al 2021.



1 ANALISI DEL QUADRO NORMATIVO E PIANIFICATORIO

1.1 Normativa europea

La normativa comunitaria in materia di gestione dei rifiuti ha avuto negli ultimi trent'anni una progressiva evoluzione, basata su un sistema di regole chiave ben definito: fissare i criteri di definizione della pericolosità dei rifiuti, stabilire un sistema obbligatorio di registrazione dei movimenti di rifiuti, determinare le responsabilità delle varie fasi della loro gestione, definire un sistema autorizzativo per la realizzazione degli impianti e delle fasi di gestione, controllare il flusso transfrontaliero.

Tale assetto e approccio regolatorio è stato significativamente innovato nel maggio 2018 con l'emanazione del cosiddetto **"Pacchetto per l'Economia Circolare"**, comprendente la modifica di quattro direttive sui rifiuti, a partire dalla **Direttiva quadro 2008/98/CE** e quindi di direttive "speciali" in materia di rifiuti di imballaggio, discariche, RAEE, veicoli fuori uso e rifiuti di pile e accumulatori.

Il pacchetto delle nuove Direttive è inserito in una più ampia strategia europea che mira a realizzare un profondo cambiamento dei modelli di produzione e di consumo, secondo la nuova ottica della cosiddetta **"Circular Economy"**. L'obiettivo è di ridurre il prelievo di risorse naturali, aumentare l'efficienza nell'uso delle risorse e, più in generale, rendere più competitivo e sostenibile lo sviluppo economico del sistema.

Per comprendere la valenza anche economica, e non solo ambientale, del recupero di risorse da rifiuti, si consideri del resto l'attenzione posta dall'Unione Europea al tema dell'approvvigionamento delle materie prime, con l'individuazione a partire dal 2008, con successivi aggiornamenti, di un elenco di **"materie prime essenziali"**, caratterizzate da un alto rischio di approvvigionamento e una grande importanza economica, per le quali un accesso affidabile e senza ostacoli è fondamentale per l'industria europea e le catene di valore. Il rafforzamento e potenziamento del riciclo da rifiuti è visto come uno degli strumenti chiave cui far riferimento in quest'ottica.

Entrando nel merito dei suoi contenuti, la Direttiva 2008/98/CE, come modificata dalla **Direttiva 2018/851/UE** del 30 maggio 2018 (facente parte del suddetto "pacchetto"), costituisce il quadro generale per la regolamentazione dei rifiuti e pone l'attenzione sugli impatti ambientali connessi alla loro produzione e alla loro gestione.

Nella Direttiva 2008/98/CE viene ribadita la seguente **scala gerarchica di gestione dei rifiuti** (art. 4), già presente nel quadro normativo di riferimento antecedente, intesa quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;
- d) recupero di altro tipo (per esempio recupero di energia);
- e) smaltimento.





Figura 1.1 La gerarchia dei rifiuti (Direttiva 2008/98/CE)

Gli Stati membri nell'ambito della gestione dei rifiuti devono adottare misure volte ad incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo; a tal fine può essere necessario che flussi di rifiuti specifici si discostino dalla gerarchia laddove ciò sia giustificato in termini di ciclo di vita, in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti.

L'Allegato IV bis, richiamato dal suddetto art. 4, individua alcuni **esempi di strumenti economici e di altre misure** per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti, tra i quali i seguenti:

- tasse e restrizioni per il collocamento in discarica e l'incenerimento dei rifiuti;
- regimi di tariffe puntuali (*pay-as-you-throw*);
- incentivi fiscali per la donazione di prodotti, in particolare quelli alimentari;
- regimi di responsabilità estesa del produttore per vari tipi di rifiuti;
- sistemi di cauzione-rimborso e altre misure per incoraggiare la raccolta efficiente di prodotti e materiali usati;
- solida pianificazione degli investimenti nelle infrastrutture per la gestione dei rifiuti, anche per mezzo dei fondi dell'Unione;
- appalti pubblici sostenibili per incoraggiare una migliore gestione dei rifiuti e l'uso di prodotti e materiali riciclati;
- eliminazione graduale delle sovvenzioni in contrasto con la gerarchia dei rifiuti;
- ricorso a misure fiscali o altri mezzi per promuovere la diffusione di prodotti e materiali che sono preparati per il riutilizzo o riciclati;
- utilizzo delle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti;
- campagne di sensibilizzazione pubblica, in particolare sulla raccolta differenziata, sulla prevenzione dei rifiuti e sulla riduzione, e integrazione di tali questioni nell'educazione e nella formazione.

La Direttiva comunitaria fornisce una **definizione di rifiuto** aggiornata al fine di incoraggiare un'impostazione basata sul ciclo di vita, chiarendo la distinzione tra rifiuti e **sottoprodotti** e introducendo criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale (c.d. **"end of waste"**). Il concetto di sottoprodotto viene ampliato (art. 5) tanto che non si considerano più rifiuti le sostanze o gli oggetti che derivano da un processo di produzione il cui scopo primario non sia la loro produzione, se sono soddisfatte determinate condizioni. Inoltre, si specifica (art. 6) che i rifiuti cessano di essere



tali quando sono sottoposti ad operazioni di riciclaggio o di recupero di altro tipo e le sostanze o oggetti ottenuti soddisfano specifiche condizioni e criteri.

La Direttiva prevede (art. 8) che, per rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e l'altro recupero dei rifiuti, gli Stati Membri possano adottare misure legislative o non legislative volte ad assicurare l'attuazione del cosiddetto principio di **"responsabilità estesa del produttore"** (la cui definizione, introdotta dalla modifica del maggio 2018, è così formulata: una serie di misure adottate dagli Stati Membri volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o la responsabilità finanziaria e organizzativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto). Sono quindi definiti requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore (art. 8 bis), inclusa la specifica del grado di copertura minima dei costi che deve essere garantito.

In relazione alla **prevenzione dei rifiuti**, la Direttiva (art. 9) pone in campo agli Stati Membri l'adozione di misure così finalizzate. Uno specifico cenno è formulato anche per i rifiuti alimentari. La Commissione ha l'impegno, secondo tempistiche definite, di individuare indicatori e metodologie comuni per il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione delle misure di prevenzione, essendo inoltre prevista la possibilità di definire obiettivi di riduzione dei rifiuti, che dovranno nel caso essere oggetto di proposta legislativa. Gli Stati Membri provvedono alla definizione di **programmi di prevenzione** dei rifiuti (art 29).

Per dare impulso agli indirizzi in materia di **preparazione per il riutilizzo, riciclaggio o altre operazioni di recupero** dei rifiuti, gli Stati Membri (art. 10) adottano le misure necessarie, inclusa la **raccolta differenziata** dei rifiuti e la non miscelazione con altri rifiuti o altri materiali aventi proprietà diverse. I rifiuti che sono stati raccolti separatamente per la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio non devono essere inceneriti, a eccezione dei rifiuti derivanti da successive operazioni di trattamento dei rifiuti raccolti separatamente per i quali l'incenerimento produca il miglior risultato ambientale.

Sono quindi definiti **specifici obiettivi orientati alla preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti** (art. 11); in particolare:

- istituzione della raccolta differenziata almeno per la carta, il metallo, la plastica e il vetro e, entro il 1° gennaio 2025, per i tessili¹;
- **entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio** di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al **50%** in termini di peso;
- entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, sarà aumentata almeno al 70% in termini di peso;
- la **preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani** saranno aumentati:
 - entro il **2025** almeno al **55%** in peso;

¹ La Commissione ambiente del Parlamento europeo il 27 aprile 2023 ha approvato una risoluzione con la quale invita la Commissione Ue ad individuare specifici obiettivi di prevenzione, riutilizzo e riciclo dei rifiuti tessili, nonché l'eliminazione graduale del loro smaltimento in discarica. Infine, la Commissione Ambiente del Parlamento Ue invita la Commissione europea e gli Stati membri ad adottare misure per porre fine al fast fashion, sottolineando la necessità di un cambio di passo nel settore della moda per porre fine alla sovrapproduzione. Il documento sarà votato dal Parlamento europeo in estate 2023.



- entro il **2030** almeno al **60%** in peso;
- entro il **2035** almeno al **65%** in peso.

Entro il 31 dicembre 2024 la Commissione vaglierà l'introduzione di obiettivi in materia di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti da costruzione e demolizione e le relative frazioni di materiale specifico, i rifiuti tessili, i rifiuti commerciali, i rifiuti industriali non pericolosi e altri flussi di rifiuti, nonché di obiettivi in materia di preparazione per il riutilizzo dei rifiuti urbani e obiettivi di riciclaggio dei rifiuti organici urbani.

Sono definite (art. 11 bis) specifiche regole per il calcolo del conseguimento degli obiettivi di cui sopra. Quando non sia effettuato il loro recupero, i rifiuti devono essere sottoposti (art. 12) a **operazioni di smaltimento** sicure, che ottemperino alle disposizioni definite in relazione alla protezione della salute umana e dell'ambiente. Entro il 31 dicembre 2024 la Commissione effettuerà una valutazione che potrà, nel caso, portare a proporre un obiettivo di riduzione dello smaltimento.

La Direttiva richiama poi (art. 14) il principio "**chi inquina paga**" nell'individuare i soggetti cui sono posti in capo i costi della gestione dei rifiuti.

Per quanto concerne il **sistema impiantistico**, è previsto (art. 16) che gli Stati membri adottino, nell'ottica di principi di **autosufficienza e prossimità**, misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati tenendo conto delle migliori tecniche disponibili; tale rete è concepita in modo da consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza impiantistica e da consentire agli Stati membri di mirare individualmente al conseguimento di tale obiettivo.

In relazione ai **rifiuti domestici pericolosi** (art. 20), si prevede che entro il 1° gennaio 2025 gli Stati membri ne dispongano la raccolta differenziata.

Specifici obblighi sono definiti per gli **oli usati** (art. 21), inclusa loro raccolta differenziata.

Ai **rifiuti organici** è dedicato l'art. 22, che prevede che gli Stati membri assicurino che, entro il 31 dicembre 2023, i rifiuti organici siano differenziati e riciclati alla fonte o siano raccolti in modo differenziato e non miscelati con altri tipi di rifiuti. Gli Stati Membri devono inoltre adottare misure volte a incoraggiare il riciclaggio dei rifiuti organici (ivi compreso il compostaggio e la digestione), incoraggiare il compostaggio domestico, promuovere l'utilizzo dei materiali ottenuti dai rifiuti organici.

L'art. 28 impegna gli Stati membri alla predisposizione, tramite le rispettive autorità competenti, di uno o più **Piani di Gestione dei Rifiuti** che coprano, singolarmente o in combinazione tra loro, l'intero territorio geografico interessato. Si riportano ulteriori specifiche in merito ai contenuti di tali Piani, da valutarsi anche tenendo conto del livello e della copertura geografica dell'area oggetto di pianificazione:

- un'analisi della situazione della gestione dei rifiuti esistente nonché le misure da adottare per migliorare una preparazione per il riutilizzo, un riciclaggio, un recupero e uno smaltimento dei rifiuti corretti dal punto vista ambientale e una valutazione del modo in cui i piani contribuiranno all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della direttiva;
- tipo, quantità e fonte dei rifiuti prodotti all'interno del territorio, rifiuti che saranno prevedibilmente spediti da o verso il territorio nazionale e valutazione dell'evoluzione futura dei flussi di rifiuti;



- grandi impianti esistenti di smaltimento e recupero, inclusi eventuali sistemi speciali per oli usati, rifiuti pericolosi, rifiuti contenenti quantità importanti di materie prime critiche o flussi di rifiuti disciplinati da una normativa unionale specifica;
- una valutazione della necessità di chiudere impianti per i rifiuti esistenti e di ulteriori infrastrutture impiantistiche per i rifiuti;
- una valutazione degli investimenti e di altri mezzi finanziari, anche per le autorità locali, necessari per soddisfare tali esigenze;
- informazioni sulle misure volte a conseguire gli obiettivi di cui alla direttiva comunitaria in materia di discariche di rifiuti;
- una valutazione dei sistemi di raccolta dei rifiuti esistenti, fra cui la copertura materiale e territoriale della raccolta differenziata e misure volte a migliorarne il funzionamento, delle eventuali deroghe e della necessità di nuovi sistemi di raccolta;
- informazioni sufficienti sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti e la capacità dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero, se necessario;
- politiche generali di gestione dei rifiuti, incluse tecnologie e metodi di gestione pianificata dei rifiuti, o altre politiche per i rifiuti che pongono problemi particolari di gestione;
- misure per contrastare e prevenire tutte le forme di dispersione dei rifiuti e per rimuovere tutti i tipi di rifiuti dispersi;
- idonei indicatori e obiettivi qualitativi o quantitativi, anche per quanto riguarda la quantità di rifiuti prodotti e il relativo trattamento nonché i rifiuti urbani che sono smaltiti o sottoposti a recupero di energia;
- aspetti organizzativi connessi alla gestione dei rifiuti, inclusa una descrizione della ripartizione delle competenze tra i soggetti pubblici e privati che provvedono alla gestione dei rifiuti;
- valutazione dell'utilità e dell'idoneità del ricorso a strumenti economici e di altro tipo per la soluzione di vari problemi riguardanti i rifiuti, tenuto conto della necessità di continuare ad assicurare il buon funzionamento del mercato interno;
- campagne di sensibilizzazione e diffusione di informazioni destinate al pubblico in generale o a specifiche categorie di consumatori;
- siti contaminati, un tempo destinati allo smaltimento dei rifiuti, e misure per la loro bonifica.

Possibilmente all'interno di tali Piani di Gestione dei Rifiuti, si prevede l'integrazione dei già menzionati Programmi di Prevenzione.

Come già evidenziato, la Direttiva 2018/851/UE, di modifica della Direttiva quadro in materia di rifiuti 2008/98/CE, rappresenta solo una delle quattro direttive contenute nel cosiddetto "Pacchetto per l'Economia Circolare"; ad essa si aggiungono infatti:

- la **Direttiva 2018/850/UE** di modifica della direttiva **discariche** (1999/31/CE);
- la **Direttiva 2018/852/UE** di modifica della direttiva **imballaggi** (94/62/CE);
- la **Direttiva 2018/849/UE** di modifica delle direttive sui **veicoli fuori uso** (2000/53/CE), su **pile e accumulatori** (2006/66/CE) e sui **rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche – RAEE** (2012/19/UE).



Senza addentrarsi in un'analisi puntuale del contenuto delle suddette ulteriori Direttive, alla cui lettura nel caso si rimanda, si richiamano nel seguito alcune specifiche e obiettivi di particolare rilevanza nelle stesse contenuti:

- **Direttiva 2018/850/UE** in materia di **discariche**:
 - entro il 2030, tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, non sono ammessi in discarica, a eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale;
 - al 2035, non più del 10% dei rifiuti urbani collocati in discarica;
- la **Direttiva 2018/852/UE** in materia di **imballaggi**:
 - entro il 2025:
 - almeno il 65% degli imballaggi in peso deve essere riciclato;
 - devono essere raggiunti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio in termini di peso relativamente ai seguenti materiali contenuti nei rifiuti di imballaggio:

plastica	50%
legno	25%
metalli ferrosi	70%
alluminio	50%
vetro	70%
carta e cartone	75%
 - entro il 2030:
 - almeno il 70% degli imballaggi in peso deve essere riciclato;
 - devono essere raggiunti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio in termini di peso relativamente ai seguenti materiali contenuti nei rifiuti di imballaggio:

plastica	55%
legno	30%
metalli ferrosi	80%
alluminio	60%
vetro	75%
carta e cartone	85%

Le modifiche di cui al “Pacchetto per l’Economia Circolare” sono in vigore dal 4/7/2018, **dovendo essere recepite dagli Stati Membri entro il 5/7/2020.**

1.2 Normativa nazionale

1.2.1 Normativa in materia di rifiuti

Il primario riferimento normativo in materia di rifiuti in ambito nazionale è rappresentato dal **D.lgs. 152/2006**, che riprende innanzitutto, dal quadro definito a livello comunitario, i seguenti criteri di priorità da adottarsi per la corretta gestione dei rifiuti:



1. prevenzione;
2. preparazione per il riutilizzo;
3. riciclaggio;
4. recupero di altro tipo (es. di energia);
5. smaltimento.

Nel seguito si presenta una illustrazione più di dettaglio del D.lgs. 152/2006 e di ulteriori atti correlati, in materia di gestione dei rifiuti, analizzando i diversi temi/comparti del sistema.

Si evidenzia che nel settembre 2020 sono state emanati i D.lgs. 3 settembre, n. 116, 118, 119 e 121 di recepimento delle Direttive Ue sul "Pacchetto Economia Circolare" (2018/849/Ue, 2018/850/Ue e 2018/852/Ue) in materia di rifiuti, imballaggi, discariche, veicoli fuori uso, pile e rifiuti elettronici. In particolare, la parte IV del D. Lgs 152/06 è stata oggetto di numerose modifiche con l'entrata in vigore del D.lgs. 116/2020.

Assetto delle competenze, pianificazione e gestione integrata dei rifiuti

Il D.lgs. 152/2006 disciplina le competenze in materia di Stato, Regione, Provincia e Comune.

Allo **Stato** (art. 195) vengono riservate, in linea di massima, funzioni di coordinamento e di indirizzo per la gestione dei rifiuti, ad esempio: la definizione dei criteri gestionali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, la individuazione di obiettivi di qualità dei servizi, la determinazione delle linee guida per la definizione delle gare d'appalto, la determinazione dei criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e speciali, ai fini della elaborazione del Piano Regionale di gestione dei rifiuti e la elaborazione delle linee guida per la individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). Sempre allo Stato è riservata l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale.

Particolarmente incisive sono le competenze che il legislatore riserva alla **Regione** (art. 196): la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento del Piano Regionale di gestione dei rifiuti, l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti anche pericolosi (salvo quelli di preminente interesse nazionale di competenza dello Stato), l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti, la delimitazione, nel rispetto delle linee guida statali, degli ATO, la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero e dei luoghi idonei allo smaltimento.

Alle **Province** il legislatore (art. 197) riserva competenze in materia di controlli e l'individuazione delle aree e degli impianti idonei allo smaltimento dei rifiuti, nonché delle aree non idonee alla localizzazione di tali impianti, sulla base dei criteri definiti dalla Regione.

I **Comuni** (art. 198) si inseriscono sulla gestione dei rifiuti in seno agli ATO (si veda sul tema lo specifico approfondimento riportato nel seguito), ai quali il legislatore riserva il compito di aggiudicare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Attraverso appositi regolamenti i Comuni stabiliscono, inoltre, le modalità del servizio di raccolta e trasporto, le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani, anche al fine di promuovere il recupero degli stessi. Con le modifiche apportate dal D.lgs. 116/2020 viene meno il concetto di assimilazione agli urbani dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche entro i criteri che venivano stabiliti dai Comuni, lasciando la possibilità di conferimento dei rifiuti prodotti da parte delle utenze non domestiche al di fuori del servizio pubblico, purché sia dimostrato di averli avviati effettivamente al recupero. Tali rifiuti saranno



comunque computati ai fini del raggiungimento dei nuovi obiettivi nazionali di riciclaggio dei rifiuti urbani (previsti dall'art. 181).

Sempre il D.lgs. 116 ha introdotto (con il nuovo art. 198-bis) il “**Programma nazionale per la gestione dei rifiuti**”, approvato con Decreto Ministeriale n. 257, del 24 giugno 2022. L'obiettivo principale della pianificazione nazionale è quello di fissare i macro-obiettivi e stabilire i criteri e le linee strategiche per l'elaborazione dei Piani di competenza da parte delle Regioni (che a loro volta, avranno 18 mesi di tempo a partire dalla pubblicazione del programma nazionale per approvare o adeguare i Piani alle nuove indicazioni). A tal fine viene fornito un elenco dei contenuti obbligatori del programma (ad es. la ricognizione impiantistica nazionale, l'adozione di criteri generali per la redazione di piani di settore) e facoltativi.

Il punto di riferimento dell'intero percorso di gestione dei rifiuti rimane il **Piano Regionale di gestione dei rifiuti** (art. 199), che costituisce lo strumento di pianificazione chiamato a definire, a livello regionale le necessità impiantistiche ed infrastrutturali necessarie a garantire la gestione dei rifiuti nel rispetto del principio di autosufficienza.

Spetta al Piano Regionale valutare la necessità di nuovi sistemi di raccolta, la chiusura di impianti esistenti o la previsione di ulteriori infrastrutture per gli impianti, prevedere i criteri per consentire alle Province di individuare aree non idonee alla localizzazione di impianti di recupero o di luoghi o impianti adatti allo smaltimento di rifiuti, nonché la delimitazione degli ATO.

Gli **Ambiti Territoriali Ottimali - ATO** vengono istituiti (art. 200) per superare la gestione frammentata mediante una gestione integrata dei rifiuti. Nel rispetto del Piano Regionale, ogni ATO elabora un documento programmatico, il **Piano d'Ambito**, con il quale, sulla base dei criteri fissati dalla Regione (nel Piano Regionale), si definiscono, partendo dalla ricognizione delle opere e degli impianti esistenti, il modello gestionale e organizzativo del servizio, comprensivo di un programma degli interventi necessari e accompagnato da un piano finanziario.

Il Piano d'Ambito costituisce di fatto il progetto di gestione unitaria del ciclo dei rifiuti. In esso vengono definite dall'Autorità le strategie di attuazione del Piano regionale dei rifiuti a livello d'ambito e vengono scelte, fra l'altro, le dimensioni dei lotti di gara e definiti l'oggetto degli affidamenti. Come in tutti i progetti anche nel Piano d'Ambito viene prioritariamente effettuata la valutazione dello stato di fatto che in genere comprende almeno la caratterizzazione della produzione di rifiuti urbani, la mappatura degli affidamenti in essere, le modalità organizzative dei servizi di spazzamento raccolta e trasporto dei rifiuti, le analisi dei costi di gestione dei servizi in essere e delle tariffe applicate alle utenze.

Sulla base dei dati acquisiti vengono poi identificate le criticità presenti nel territorio e conseguentemente definite le strategie per il loro superamento. È nel Piano d'Ambito che viene effettuata la pianificazione economico-finanziaria della gestione integrata dei rifiuti e definiti i costi complessivi del servizio da mettere in gara nelle varie componenti, ovvero la componente gestionale, valutata per le varie fasi del servizio, e la componente di investimento, con particolare riferimento alla eventuale realizzazione di nuovi impianti.

Di fatto il legislatore ha trasferito alle ATO l'esercizio delle competenze dei Comuni in materia di gestione dei rifiuti e solo attraverso gli organi delle ATO tali competenze possono essere esercitate.

Politiche e strumenti di prevenzione dei rifiuti



La prevenzione è il primo strumento di azione e trova supporto nel Programma Nazionale di Riduzione dei Rifiuti che è stato adottato dal Ministero dell'Ambiente con Decreto del 7 ottobre 2013.

Il Programma Nazionale di Prevenzione è il primo esempio per l'Italia di programmazione a livello nazionale nel campo della prevenzione dei rifiuti ed è stato redatto a seguito dell'emissione da parte dell'Unione europea della Direttiva 2008/98/CE. Il Programma Nazionale viene impostato sulla definizione di prevenzione di cui alla direttiva 2008/98/CE che definisce "prevenzione" le misure, prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventino un rifiuto, che riducono:

- a) la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita;
- b) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana;
- c) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti.

L'attuazione della prevenzione dei rifiuti non riguarda soltanto la gestione dei rifiuti ma coinvolge anche le precedenti fasi della produzione e del consumo; per questo motivo le Linee guida della Commissione europea suggeriscono agli Stati membri di indirizzare i programmi di prevenzione anche ai portatori di interesse (stakeholder) o a flussi di rifiuti specifici o a fasi del ciclo di vita dei prodotti.

Il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti si pone come obiettivo principale la riduzione degli impatti ambientali (intesi come impiego di risorse e danni alla qualità dell'ambiente) dovuti alla produzione dei rifiuti. L'indicatore utilizzato nel Programma per definire gli obiettivi è il rapporto tra la produzione di rifiuti e il PIL (Prodotto Interno Lordo); questo perché una diminuzione della produzione dei rifiuti potrebbe essere dovuta a fattori economici e non necessariamente a un miglioramento nell'efficienza del sistema di gestione dei rifiuti.

Si riportano di seguito gli obiettivi di prevenzione che il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti fissa al 2020 rispetto a valori registrati nel 2010:

- riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani per unità di PIL;
- riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di PIL;
- riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di PIL (tale obiettivo potrà essere rivisto sulla base di nuovi dati relativi alla produzione dei rifiuti speciali).

Le Regioni adottano i suddetti obiettivi basandosi sull'analisi delle statistiche di propri rifiuti e, laddove fattibile, stabiliscono ulteriori e più ambiziosi obiettivi di riduzione.

Nel Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti vengono indicate misure di carattere generale/orizzontale con il fine di contribuire al successo delle politiche di prevenzione nel loro complesso, inerenti i seguenti temi:

1. Produzione sostenibile. Si rivolge principalmente ai settori industriali e del design dei prodotti trattandosi di apportare cambiamenti nei modelli di produzione e nella progettazione dei prodotti. In particolare, si fa riferimento a cambiamenti nelle materie prime riducendo o eliminando materie prime nocive per l'uomo e/o l'ambiente; a cambiamenti tecnologici volti a ridurre la produzione di rifiuti e le emissioni e a buone pratiche operative che possono riguardare tutte le aree di produzione e di cui molte sono largamente utilizzate dall'industria per migliorare l'efficienza e come buone pratiche gestionali in generale.
2. Green Public Procurement. Si tratta di introdurre, nelle procedure di acquisto e nei bandi pubblici, criteri di selezione e di valutazione di carattere ambientale che, pur assicurando la



libera concorrenza, garantiscano l'acquisto da parte della Pubblica Amministrazione di prodotti preferibili dal punto di vista ambientale. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha elaborato il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione (PAN GPP) che fornisce un quadro generale sul Green Public Procurement, definendo gli obiettivi nazionali, i lavori di intervento prioritari e i criteri ambientali minimi.

3. Riutilizzo. Il "riutilizzo" è definito nell'art.3 paragrafo 13 della Direttiva 2008/98/CE come qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti. Pertanto, esso ricopre un ruolo fondamentale nel campo della prevenzione. Nell'ordinamento nazionale, il riutilizzo dei prodotti è disciplinato dall'art. 180-bis del D.lgs. 152/2006.
4. Informazione, sensibilizzazione ed educazione. L'obiettivo è di aumentare la consapevolezza di cittadini, aziende e istituzioni circa le strategie e le politiche di prevenzione così da incoraggiare cambiamenti positivi nel comportamento dei cittadini. Viene previsto l'impiego di specifici strumenti.
5. Strumenti economici, fiscali e di regolamentazione. I principali strumenti indicati come urgenti riguardano: il principio della responsabilità estesa del produttore da applicare anche ad altri flussi di rifiuti rispetto a quelli attualmente previsti e da applicare anche alla prevenzione della formazione del rifiuto; la tariffazione puntuale per il conferimento dei rifiuti urbani, in funzione dei volumi o delle quantità conferite, laddove sia fattibile; sistemi fiscali o di finanziamento premiali per processi produttivi ambientalmente più efficienti e a minor produzione di rifiuto; una revisione dei meccanismi di tassazione dei conferimenti in discarica e infine l'aumento della quota del tributo che le Regioni devono destinare alla promozione di misure di prevenzione dei rifiuti.
6. Promozione della ricerca. Si richiamano i progetti in corso e gli ulteriori sviluppabili, nell'ambito dell'azione di supporto da parte dell'Unione europea, attraverso specifici bandi di finanziamento.

Infine, il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti focalizza l'attenzione su particolari flussi di prodotti/rifiuti ritenuti prioritari proponendo per ciascuno di essi specifiche misure. Il carattere "prioritario" di tali flussi, qui di seguito riportati, è legato alla rilevanza quantitativa degli stessi rispetto al totale dei rifiuti prodotti o alla loro suscettibilità ad essere ridotti con facilità e in modo efficiente:

- rifiuti biodegradabili;
- rifiuti cartacei;
- rifiuti da imballaggio;
- rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE);
- rifiuti da costruzione e demolizione.

Ai sensi dell'articolo 180 del D.lgs. 152/2006 (che con la modifica apportata dal D.lgs. 116/2020 prevede l'adozione del Programma condizionata all'ottenimento del concerto degli altri Ministeri interessati da parte del Ministero dell'Ambiente), in merito alla prevenzione della produzione di rifiuti e più precisamente per ridurre la produzione di rifiuti alimentari, secondo quanto riportato all'articolo 180 del D.lgs. 152/2006 (modificato dal D.lgs. 116) si definisce l'obiettivo di riduzione come contributo all'obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite di ridurre del 50% i rifiuti alimentari globali pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene



di produzione e approvvigionamento entro il 2030. Il Programma Nazionale di prevenzione dei rifiuti comprende una specifica sezione dedicata alla Programma di prevenzione dei rifiuti alimentari che favorisce l'impiego degli strumenti e delle misure finalizzate agli sprechi secondo le disposizioni di cui alla Legge 19 agosto 2016, n. 166.

Con la modifica dell'art. 182-ter, relativa ai Rifiuti Organici, viene stabilita una data di scadenza (il 31 dicembre 2023) entro la quale i rifiuti organici dovranno essere differenziati e riciclati alla fonte, e pertanto tutti gli enti (Ministero, Regioni, Enti locali e d'ambito), nell'ambito delle proprie competenze, vengono impegnati a promuovere le attività di compostaggio sul luogo di produzione, che comprendono, oltre all'autocompostaggio, anche il compostaggio di comunità (essendo quest'ultimo il compostaggio effettuato collettivamente da più utenze domestiche e non domestiche della frazione organica dei rifiuti urbani prodotti dalle medesime, al fine dell'utilizzo del compost prodotto da parte delle utenze conferenti), oppure raccolti in modo differenziato.

Relativamente al compostaggio di comunità, dal 10 marzo 2017 sono in vigore le regole semplificate del D.M. 29 dicembre 2016, n.266, che stabiliscono i criteri operativi e le procedure autorizzative semplificate per l'attività di compostaggio di comunità di quantità non superiori a 130 tonnellate annue.

Per quanto riguarda il tema del riutilizzo, ai sensi del comma 6 dell'art. 181 del D.lgs. n. 152/2006, gli ATO ovvero i Comuni possono individuare appositi spazi, presso i centri di raccolta (di cui all'art. 183, comma 1 lettera mm), per l'esposizione temporanea, finalizzata allo scambio tra privati, di beni usati e funzionanti idonei al riutilizzo.

Nei centri di raccolta possono anche essere individuati spazi dedicati alla prevenzione della produzione di rifiuti, con l'obiettivo di consentire la raccolta di beni da destinare al riutilizzo.

La raccolta differenziata, la preparazione al riutilizzo, il riciclaggio e recupero dei rifiuti

Con il nuovo art. 181 (e la contemporanea abrogazione dell'art. 180-bis che riguardava il "Riutilizzo dei prodotti e la preparazione al riutilizzo") la preparazione al riutilizzo viene definitivamente affiancata al riciclaggio e al recupero dei rifiuti in quanto attività che deve essere promossa dagli Enti: incoraggiando lo sviluppo di reti di operatori per facilitare le operazioni di preparazione per il riutilizzo e riparazione, agevolando il loro accesso ai rifiuti adatti allo scopo.

Al fine di procedere verso un'economia circolare con un alto livello di efficienza, le autorità sono tenute ad adottare le misure necessarie per conseguire i seguenti obiettivi (in recepimento dei nuovi obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio stabiliti dalla Direttiva 2018/851/Ue):

- a. **entro il 2020:** la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali **carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici**, e possibilmente di altra origine (nella misura in cui tali flussi siano simili a quelli domestici), per arrivare almeno al **50%** in termini di peso;
- b. **entro il 2020:** la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio e altri tipi di recupero (incluse operazioni di riempimento) di **rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi** (escluse le terre e rocce da scavo, CER 170504) dovrà arrivare almeno al **70%** in peso;
- c. **entro il 2025:** la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di **rifiuti urbani**, sarà aumentata almeno al **55%** in termini di peso;
- d. **entro il 2030:** la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di **rifiuti urbani**, sarà aumentata almeno al **60%** in termini di peso;



- e. **entro il 2035:** la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di **rifiuti urbani**, sarà aumentata almeno al **65%** in termini di peso;

Attraverso il nuovo art. 205-bis sono definite le modalità per il calcolo degli obiettivi di riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti stabiliti dall'art. 181, che ricalcano le indicazioni della Direttiva 2004/35/Ue.

Per quanto riguarda il riciclaggio e recupero dei rifiuti, l'art. 181 del D.lgs. n. 152/2006 dispone che siano le Regioni a stabilire i criteri con i quali i Comuni provvedono a realizzare la raccolta differenziata in conformità a quanto previsto dall'articolo 205 dello stesso D.lgs. 152/2006; al comma 6-quater dell'art. 205 si prevede che la raccolta differenziata sia effettuata almeno per carta, metalli, plastica e vetro, e ove possibile per il legno, nonché per i tessili entro il 1° gennaio 2022.

Sottolineato che gli obiettivi numerici sopra esposti sono riferiti alla "preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio" e non alla "raccolta differenziata", con riferimento a quest'ultima si trovano specifici target nell'art. 205 del Decreto, che individua obiettivi minimi crescenti fino al 65% di raccolta differenziata dei rifiuti urbani da conseguirsi entro il 2012, in ogni ambito territoriale ottimale, se costituito, ovvero in ogni Comune. Eventuale deroga per un Comune a tale obiettivo è demandata alla stipula di un apposito accordo di programma tra Ministero dell'Ambiente, Regione ed Enti locali attraverso il quale si stabiliscano.

Con il **DM Ambiente 26 maggio 2016** sono state emanate le "Linee guida relative al calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani e assimilati" che forniscono indirizzi e criteri per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati raggiunta in ciascun comune, al fine di uniformare sull'intero territorio nazionale il metodo di calcolo della stessa.

Ai fini del calcolo della percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti prodotti, devono essere considerati i quantitativi di rifiuti che rispondono ai seguenti requisiti:

- essere classificati come rifiuti urbani;
- essere classificati come rifiuti assimilati agli urbani;
- essere raccolti in modo separato rispetto agli altri rifiuti urbani e raggruppati in frazioni per essere avviati prioritariamente a recupero di materia.

Ai fini del calcolo dell'ammontare di rifiuti raccolti in modo differenziato, vengono indicate nel dettaglio le frazioni da prendere in considerazione, quali rifiuti sono da considerarsi indifferenziati e quali "frazioni neutre". In particolare, tra i rifiuti raccolti in modo differenziato vanno considerate le seguenti frazioni:

- vetro, carta, plastica, legno, metalli: i quantitativi di rifiuti di imballaggio o di altre tipologie di rifiuti, anche ingombranti, costituiti da tali materiali raccolti separatamente ed avviati alla preparazione per il riutilizzo, al riciclaggio o prioritariamente al recupero di materia;
- multimateriale (o combinata): i quantitativi di rifiuti derivanti dalla raccolta congiunta di più frazioni merceologiche in un unico contenitore;
- ingombranti misti a recupero: raccolti separatamente dai rifiuti indifferenziati ed inviati a impianti di trattamento finalizzati al recupero. Nei casi in cui non sia disponibile il dato relativo alle quantità destinate a operazioni di riciclaggio/recupero, l'intero flusso deve essere escluso dal computo della raccolta differenziata;



- frazione organica: costituita dalla frazione umida e dalla frazione verde proveniente dalla manutenzione di giardini e parchi;
- rifiuti da raccolta selettiva: frazioni omogenee di rifiuti raccolti in modo separato al fine di garantire una corretta e separata gestione delle stesse rispetto al rifiuto indifferenziato;
- rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE);
- rifiuti di origine tessile;
- rifiuti da spazzamento stradale a recupero: rifiuti da spazzamento raccolti separatamente dai rifiuti indifferenziati ed inviati a impianti di trattamento finalizzati al recupero. Nei casi in cui non sia disponibile il dato relativo alle quantità destinate a operazioni di riciclaggio/recupero, l'intero flusso deve essere escluso dal computo della raccolta differenziata;
- altre tipologie di rifiuti: rifiuti raccolti separatamente nei centri di raccolta comunali.

In merito al compostaggio (domestico o di comunità), si specifica che solo i Comuni che hanno, con proprio atto, disciplinato tale attività potranno inserire la quota relativa al compostaggio nella raccolta differenziata, poiché ne è garantita la tracciabilità e il controllo. Nel caso di compostaggio domestico, il quantitativo in peso da computare dal singolo comune è dato dal risultato della seguente formula:

$$PC = \sum VC_i * ps * 4$$

dove:

- PC = peso del compostaggio (kg);
- ps = peso specifico della frazione organica (pari a 500 kg/m³);
- $\sum VC_i$ = volume totale delle compostiere assegnate dal Comune (m³);
- 4 = numero massimo di svuotamenti annui considerando che il tempo di maturazione minimo del compost è non inferiore a 90 giorni.

La percentuale di raccolta differenziata (RD) è quindi calcolata come rapporto tra quantitativi di rifiuti raccolti e quantitativi totali di RU prodotti.

$$RD(\%) = \frac{\sum_i RD_i}{\sum_i RD_i + RU_{ind}} \cdot 100$$

- $\sum_i RD_i$: sommatoria dei quantitativi delle diverse frazioni che compongono la raccolta differenziata ivi incluse, se conteggiate e rendicontate, le quote destinate al compostaggio domestico, di prossimità e di comunità.
- RU_{ind} : rifiuti urbani indifferenziati.

Tali "Linee guida per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani" rappresentano indirizzi e criteri utili alle Regioni nella formulazione del proprio metodo per calcolare e verificare le percentuali di raccolta differenziata, con l'obiettivo di uniformare, sull'intero territorio nazionale, il metodo di calcolo della stessa.

La Regione deve altresì individuare i formati, i termini e le modalità di rilevamento e trasmissione dei dati che i Comuni sono tenuti a comunicare ai fini della certificazione della percentuale di RD raggiunta. La trasmissione dei dati è effettuata annualmente dai Comuni attraverso l'adesione al sistema informatizzato adottato per la tenuta del catasto regionale dei rifiuti. L'omessa, incompleta o inesatta trasmissione dei dati determina l'esclusione del comune dall'applicazione della modulazione



del tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi.

L'Arpa o il gestore del catasto regionale dei rifiuti o altro organismo pubblico che già svolge attività di supporto tecnico-scientifico deve provvedere alla validazione dei dati raccolti e alla loro trasmissione alla Regione, che stabilisce annualmente il livello di RD relativo a ciascun Comune e a ciascun ambito territoriale ottimale.

Principi di autosufficienza e prossimità

Aspetto di rilievo presente nel D.lgs. 152/2006 riguarda il principio di autosufficienza e di prossimità per lo smaltimento dei rifiuti urbani.

L'art 182 comma 3 stabilisce il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali.

Tale divieto non si applica (comma 3 bis) ai rifiuti urbani che il Presidente della Regione ritiene necessario avviare a smaltimento, nel rispetto della normativa europea, fuori del territorio della Regione dove sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali per le quali è dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile.

L'art. 182-bis "Principi di autosufficienza e prossimità" stabilisce che l'autosufficienza in Ambiti Territoriali Ottimali per lo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi deve riguardare anche i rifiuti derivanti dal loro trattamento. Inoltre, lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati devono avvenire in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta.

Discariche

Per la normativa riguardante le discariche si deve far riferimento al:

- D.lgs. 36/2003, di attuazione della direttiva 1999/31/Ce, che disciplina la costruzione, l'esercizio e la gestione post chiusura delle discariche; tale decreto è stato notevolmente modificato dal D.lgs. 3 settembre 2020, n. 121 di recepimento della direttiva 2018/850/Ue, entrato in vigore il 29 Settembre 2020);
- Decreto Ministeriale 27 settembre 2010, recante "Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio 3 agosto 2005" con il quale sono stati aggiornati i metodi di campionamento e analisi necessari per accertare l'ammissibilità dei rifiuti nella corrispondente categoria di discarica; il decreto Ministeriale 24 giugno 2015 ha poi modificato il decreto 27 settembre 2010, andando a risolvere uno specifico contenzioso con la Commissione Ue.

L'articolo 5 del D.lgs. 36/2003 (così come modificato dal D.lgs. 121/2020) in coerenza con gli obiettivi della Direttiva 2018/850/Ue ha inoltre nello specifico stabilito gli obiettivi di riduzione del conferimento di rifiuti in discarica; in particolare viene riportato il seguente calendario valido a livello di Ambito Territoriale Ottimale oppure, ove questo non sia stato istituito, a livello provinciale:

- entro 27 marzo 2008 i rifiuti urbani biodegradabili collocati in discarica devono essere inferiori a 173 kg/anno per abitante;
- entro 27 marzo 2011 i rifiuti urbani biodegradabili collocati in discarica devono essere inferiori a 115 kg/anno per abitante;



- entro 27 marzo 2018 i rifiuti urbani biodegradabili collocati in discarica devono essere inferiori a 81 kg/anno per abitante;
- a partire dal 2030 è vietato lo smaltimento in discarica di tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, ad eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale (i criteri per l'individuazione di questi ultimi saranno definiti in un successivo D.M.);
- entro il 2035 la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica deve essere ridotta al 10%, o a una percentuale inferiore, del totale in peso dei rifiuti urbani prodotti.

Incenerimento e coincenerimento dei rifiuti

Il D.lgs. 4 marzo 2014 n.46, che ha abrogato il D.lgs. n. 133/05, ha introdotto all'interno del D.lgs. 152/06 il Titolo III-bis "Incenerimento e coincenerimento dei rifiuti" che disciplina:

- i valori limite di emissione degli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti;
- i metodi di campionamento, di analisi e di valutazione degli inquinanti derivanti dagli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti;
- i criteri e le norme tecniche generali riguardanti le caratteristiche costruttive e funzionali, nonché le condizioni di esercizio degli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente contro le emissioni causate dall'incenerimento e dal coincenerimento dei rifiuti.

Nel suddetto Titolo vengono quindi indicate le disposizioni per l'autorizzazione, la realizzazione e l'esercizio degli impianti di incenerimento e coincenerimento.

Si evidenzia poi l'emanazione della Legge n. 164 dell'11 novembre 2014 "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 133/2014 ("Sblocca Italia"), recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive", che all'art. 35 ha indicato misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio.

Il 5 ottobre 2016 è stato quindi pubblicato in GU il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 2016: "Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati" che, in applicazione dell'art.35 c.1 della Legge 11 novembre 2014, n.164, individua i deficit registrati a livello impiantistico per i diversi contesti territoriali (Regioni) e le modalità dei loro soddisfacimenti.

In relazione all'art. 35 del D.L. 133/2014 e al D.P.C.M. 10 agosto 2016, la Corte di Giustizia UE, interpellata dal TAR Lazio, con sentenza dell'8/5/2019 ha dichiarato che:

- il principio della "gerarchia dei rifiuti" ex Direttiva 2008/98/CE deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come "infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale", purché tale normativa sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici;



- le disposizioni della Direttiva 2001/42/CE (relativa alla cosiddetta Valutazione Ambientale Strategica – VAS) devono essere interpretate nel senso che una normativa nazionale costituita da una normativa di base e da una normativa di esecuzione che determina in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientra nella nozione di “piani e programmi”, ai sensi di tale direttiva, qualora possa avere effetti significativi sull’ambiente e deve, di conseguenza essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva.

Alla luce di quanto indicato dalla Corte UE, il TAR del Lazio si è espresso con sentenza del 6 ottobre 2020 n. 10095, con cui è stato accolto il ricorso contro il Dpcm 10 agosto 2016, e sulla base delle conclusioni della Corte Europea il TAR del Lazio ha annullato il Dpcm per la parte che non prevede il previo espletamento della VAS. In particolare, per i Giudici, da un lato lo Stato era legittimato a qualificare i termovalorizzatori di “rilevanza strategica nazionale” per risolvere una patologica situazione di gestione rifiuti data dalla prevalenza dello smaltimento in discarica, dall’altro però la Presidenza del Consiglio, doveva prima di emanare il decreto, sottoporlo a valutazione ambientale strategica (VAS) e non lasciare alle diverse procedure autorizzatorie singole in via postuma l’incombenza relativa.

Recepimento Direttive di cui al “Pacchetto per l’Economia Circolare”

Come già evidenziato, il 3 Settembre 2020 sono stati pubblicati i D.lgs. n. 116, 118, 119 e 121 di recepimento delle Direttive di cui al “Pacchetto per l’Economia Circolare” (Direttive 2018/849/UE, 2018/850/UE, 2018/851/UE, 2018/852/UE).

Oltre ai D.lgs. 116 e 121, già richiamanti in precedenza gli altri riguardano le seguenti tematiche:

- il D.lgs. n. 118 del 3 settembre 2020 recepisce la Direttiva 2018/849/UE modificando il D.lgs. 49/2014 e D.lgs. 188/2008 relativi a RAEE e Pile; il D.lgs. n. 119 del 3 settembre 2020 recepisce la Direttiva 2018/849/UE modificando il D.lgs. 209/2003 relativo ai veicoli fuori uso.

1.2.2 Normativa in materia di tassazione/tariffazione del servizio

La normativa in materia di tassazione/tariffazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani si presenta particolarmente articolata sviluppandosi su di una sequenza di interventi legislativi, che vengono di seguito richiamati, con riferimento agli atti di maggior rilievo:

- Regio Decreto 1175/1931 (Testo unico per la finanza locale), che prevedeva originariamente la corresponsione al Comune di un “corrispettivo per il servizio di ritiro e trasporto delle immondizie domestiche”, attribuendo natura privatistica al rapporto tra utente e servizio comunale; con la L. 366/1941 tale rapporto è stato mutato, essendo stata prevista la facoltà per i Comuni di istituire una “tassa” apposita;
- D.lgs. 507/1993, che ha stabilito che, in relazione all’istituzione e all’attivazione del servizio relativo allo “smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, svolto in regime di privativa” nelle zone del territorio comunale, i Comuni “debbono istituire una tassa annuale” (usualmente denominata “TARSU”), da applicarsi “in base a tariffa”, secondo appositi regolamenti comunali;
- articolo 49 del Decreto Ronchi (D.lgs. 22/1997), che ha stabilito l’obbligo dei Comuni di effettuare, in regime di privativa, la gestione dei rifiuti urbani ed assimilati e, in particolare,



ha previsto l'istituzione, da parte dei Comuni medesimi, di una "tariffa" (usualmente denominata Tariffa di Igiene Ambientale – TIA) per la copertura integrale dei costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico, nelle zone del territorio comunale; con il D.P.R. 158/1999 è stato approvato il "metodo normalizzato" per definire le componenti dei costi e determinare la tariffa di riferimento;

- articolo 238 del D.lgs. 152/2006, che ha soppresso la tariffa (TIA) di cui sopra, sostituendola con la "tariffa per la gestione dei rifiuti urbani", comunemente denominata "TIA2". Tale tariffa integrata deve essere determinata ad opera dell'autorità d'ambito territoriale ottimale (ATO). Con il D.L. 78/2010, art. 14, comma 33, è stato previsto che le disposizioni di cui sopra "si interpretano nel senso che la natura della tariffa ivi prevista non è tributaria";
- nel 2013 la TIA2 è stata sostituita dalla TARES (tributo comunale sui servizi), introdotta dal D.L. 201/2011, art. 14; la TARES, a sua volta, è stata sostituita dalla TARI (tassa sui rifiuti), istituita dalla L. 147/2013, art. 1, commi 639, e seguenti, a decorrere dal 1° gennaio 2014. La stessa L. 147/2013 ha previsto, all'articolo 1, comma 668, la possibilità per i Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico, di prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva in luogo della TARI, avente natura patrimoniale;
- con il D.M. 20 aprile 2017 sono stati definiti dal Ministero dell'Ambiente i criteri atti a consentire ai Comuni di elaborare un sistema di tariffazione puntuale del servizio di gestione rifiuti urbani e assimilati. In particolare, il decreto ha a tal fine stabilito i criteri per la realizzazione da parte dei Comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti dalle utenze al servizio pubblico, nonché sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio in funzione del servizio reso. Pur essendo la specifica finalità del decreto quella sopra indicata, si sottolinea come lo stesso possa rappresentare un utile riferimento tecnico anche per la possibile implementazione e gestione di TARI aventi carattere tributario (non corrispettivo) ma comunque orientate alla misurazione puntuale dei conferimenti di rifiuti da parte degli utenti.

Ad oggi, la normativa statale prevede quindi due tipologie di prelievo (tributario oppure patrimoniale) ma tre modalità di tariffazione: la tassa sui rifiuti (Ta.Ri.), che a seconda del metodo tariffario adottato si articola infatti in "Tari presuntiva" e "Tari tributo puntuale", e la tariffa avente natura corrispettiva. (Ta.Ri.P., oppure Ta.Ri.C.).

Per una illustrazione di maggior dettaglio di quanto qui sinteticamente illustrato, in particolare in relazione alla tariffazione puntuale, si rimanda alla pubblicazione curata da IFEL – Fondazione ANCI "Guida alla tariffazione puntuale dei rifiuti urbani – Edizione 2019".

Si segnala infine come il primo semestre 2021 abbia visto lo sviluppo di un vivace dibattito, tra i diversi Enti competenti e stakeholder, in relazione alle implicazioni tariffarie connesse alla nuova definizione di rifiuto urbano derivante dal D.lgs. 116/2020, al venir meno del concetto di assimilazione di rifiuti e alle modifiche all'art. 238 del D.lgs. 152/2006 introdotte sempre dal D.lgs. 116/2020. Non ritenendosi opportuno, nel presente documento, procedere ad una esposizione di quanto in discussione, si segnala come permangano ad oggi aspetti interpretativi e applicativi ancora non del tutto chiariti.



1.2.3 Authority sui rifiuti – ARERA

L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) è un organismo indipendente, istituito con la **legge 14 novembre 1995, n. 481** "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità" con il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l'attività di regolazione e di controllo. Inizialmente limitata ai settori dell'energia elettrica e del gas naturale, l'azione dell'Autorità è stata in seguito estesa attraverso alcuni interventi normativi nel 2011 al servizio idrico integrato e nel 2014 anche ai servizi di teleriscaldamento e teleraffrescamento.

Con la **legge 27 dicembre 2017, n. 205**, infine, sono state attribuite all'Autorità funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati:

"a) emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, la valutazione dei costi delle singole prestazioni, anche ai fini della corretta disaggregazione per funzioni, per area geografica e per categorie di utenze, e definizione di indici di valutazione dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi;

b) definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentiti le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, nonché vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi;

c) diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell'utenza;

d) tutela dei diritti degli utenti, anche tramite la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati;

e) definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all'articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

f) predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio «chi inquina paga»;

g) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento; h) approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento;

i) verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi;

l) formulazione di proposte relativamente alle attività comprese nel sistema integrato di gestione dei rifiuti da assoggettare a regime di concessione o autorizzazione in relazione alle condizioni di concorrenza dei mercati;

m) formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di gravi inadempienze e di non corretta applicazione;

n) predisposizione di una relazione annuale alle Camere sull'attività svolta."

Dopo una fase di consultazioni e confronti con gli stakeholders, il 31 ottobre 2019 ARERA ha pubblicato:

- la **Delibera n. 443/2019/R/rif**, con cui ha adottato il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR) recante i "criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021", che definisce le entrate tariffarie di riferimento per il servizio



integrato di gestione, esprimendole come la sommatoria delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo variabili e delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo fisso; definisce, tra l'altro, un nuovo "perimetro" del servizio, ovvero quali componenti di costo possono essere incluse nel Piano economico finanziario del gestore (PEF), che costituisce la base di calcolo della TARI.

- La **Delibera 444/2019/R/rif** "Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati", che approva il "Testo Integrato in tema di Trasparenza nel servizio di gestione dei Rifiuti" (TITR), con cui sono stati individuati "gli elementi informativi minimi che devono essere garantiti all'utente del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, nel periodo di regolazione 1° aprile 2020 - 31 dicembre 2023". Con tale deliberazione l'Autorità, di fatto, ha concretamente avviato la definizione di elementi concernenti la qualità minima del servizio e le modalità per una sua puntuale comunicazione agli utenti. Le nuove regole sulla trasparenza contenute nella deliberazione in esame si applicano **dal 1° luglio 2020²** per i gestori del servizio che servono un territorio con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (inclusi i Comuni in economia) **ovvero dal 1° gennaio 2021** per i gestori del servizio rifiuti e di gestione delle tariffe, ivi compresi i Comuni che gestiscono tali servizi in economia, che servono un territorio con popolazione non superiore a 5.000 abitanti. Gli elementi informativi minimi individuati dall'Autorità avrebbero dovuto essere resi disponibili a tutti gli utenti (cioè a tutte le utenze, domestiche e non domestiche, tenute al pagamento della TARI o della tariffa corrispettiva) attraverso il sito internet del gestore del servizio integrato rifiuti (ovvero di ogni soggetto che eroga il servizio, ciascuno per la parte di propria competenza, anche il Comune) e tramite i documenti di riscossione (avviso di pagamento o fattura).

ARERA ha dato avvio al secondo periodo di regolazione tariffaria per il settore dei rifiuti, MTR-2, valido dal 2022 al 2025, con **Delibera n. 363/2021/R/rif del 3 agosto 2021**.

Pur confermando l'impianto generale del Metodo presentato alla fine del 2019 - in primis la garanzia della sostenibilità sociale delle tariffe, grazie al vincolo di crescita delle entrate per gli operatori - sono numerose le novità che ampliano il perimetro di controllo della filiera e di conseguenza il numero di soggetti interessati.

Se il primo MTR introduceva il riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per le fasi della filiera dei rifiuti fino al conferimento, con l'MTR-2 si regolano anche le tariffe di accesso agli impianti di trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani. Si arriva, cioè, fino al "cancello" di impianti e di discariche, prevedendo una programmazione quadriennale, premiando il ricorso ad impianti di trattamento che valorizzino i rifiuti e penalizzando decisamente il conferimento in discarica.

In questo secondo periodo di regolazione sono incluse variabili di calcolo che tengono conto dei più recenti elementi normativi europei e nazionali, che hanno modificato la classificazione dei rifiuti e gli obiettivi ambientali nel corso di questi anni. Sono stati infatti considerati gli obiettivi a lungo termine per l'economia circolare, la responsabilità estesa del produttore, le regole per gli imballaggi, la

² Il termine previsto dall'articolo 2.3 del TITR era il 1° aprile 2020; è stato differito dall'Autorità con la Delibera 2020 59/2020/R/com del 12 marzo 2020 in conseguenza dell'emergenza da COVID19.



gerarchia dei rifiuti urbani e la loro identificazione, la graduale riduzione dei conferimenti in discarica, il principio "chi inquina paga" e - infine - il collegamento con il PNRR.

Per affrontare le evidenti differenze territoriali e gestionali, sia in termini di presenza di impianti che di gestione dei flussi di rifiuti, l'Autorità ha confermato un modello di regolazione tariffaria "asimmetrica", introducendo un meccanismo di incentivazione tramite perequazione, sulla base della gerarchia dei rifiuti, che prevede componenti a compensazione o maggiorazione dei corrispettivi per l'accesso a seconda del tipo di impianto.

Gli impianti sono classificati secondo la natura del gestore ("integrato" se gestisce più fasi della filiera e ha impianti di trattamento già considerati nella regolazione del precedente MTR) e secondo il ruolo che ricoprono nel ciclo (distinguendo tra impianti di chiusura del ciclo e impianti intermedi).

Sono impianti "minimi" quelli ritenuti indispensabili alla chiusura del ciclo dei rifiuti nel loro territorio e previsti nella programmazione. Sono impianti "aggiuntivi" quelli diversi dai minimi, per i quali si applica una regolazione orientata alla trasparenza.

Il meccanismo di perequazione, nonché il previsto limite alle tariffe di accesso ai medesimi impianti, mira a responsabilizzare le realtà locali, supportando i percorsi di miglioramento dell'efficienza gestionale, di completamento della filiera e di realizzazione di impianti per la chiusura del ciclo dei rifiuti, premiando la prossimità territoriale. La regolazione MTR-2, quindi, oltre ad applicarsi a tutti i gestori integrati e ai loro impianti, si applica agli operatori non integrati che gestiscono impianti "minimi", con l'introduzione di incentivi decrescenti in base al tipo di trattamento che operano sui rifiuti (compostaggio, digestione anaerobica, termovalorizzazione). È sempre penalizzato il conferimento in discarica.

I livelli di raccolta differenziata, il trattamento dei rifiuti con riutilizzo o riciclo, la prossimità territoriale e le caratteristiche dimensionali, tecnologiche e di impatto ambientale degli impianti, con l'MTR-2 diventano variabili quantitative che determinano la TARI, rendendola più vicina alle esigenze dei cittadini.

Con la **Delibera 15/2022/R/rif del 18 gennaio 2022**, l'Autorità ha adottato il Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (TQRIF), prevedendo l'introduzione dal 1° gennaio 2023 di un set di obblighi di servizio di qualità contrattuale e tecnica, minimi ed omogenei per tutte le gestioni, affiancati da indicatori e relativi standard generali, differenziati per quattro schemi regolatori, individuati dall'Ente territorialmente competente (ETC) in relazione al livello qualitativo effettivo di partenza garantito agli utenti nelle diverse gestioni, determinato dall'ETC medesimo in ragione delle prestazioni previste nel/i Contratto/i di servizio e/o nella/e Carta/e della qualità vigenti.

Al fine di garantire la sostenibilità delle misure prospettate, in considerazione dell'eterogeneità e delle specificità del settore il provvedimento conferma l'adozione di un modello di regolazione secondo i principi di gradualità, asimmetria e sostenibilità economica nei confronti degli utenti (rinviando ad una fase successiva l'adozione di standard specifici e indennizzi automatici a favore dell'utente in caso di mancato rispetto dei medesimi standard, in analogia agli altri settori regolati).

Entro il 31 marzo 2022, gli ETC avrebbero dovuto individuare il posizionamento della gestione nella Matrice degli schemi di riferimento, determinando lo schema regolatorio e i relativi obblighi applicabili alla gestione medesima, consentendo in tal modo la corretta valorizzazione dei costi previsionali



eventualmente connessi all'adeguamento agli obblighi di qualità previsti dal TQRIF nel Piano Economico Finanziario (PEF) 2022-2025.

		PREVISIONI DI OBBLIGHI E STRUMENTI DI CONTROLLO IN MATERIA DI QUALITÀ TECNICA (CONTINUITÀ, REGOLARITÀ, E SICUREZZA DEL SERVIZIO)	
		QUALITÀ TECNICA= NO	QUALITÀ TECNICA= SI
PREVISIONI DI OBBLIGHI IN MATERIA DI QUALITÀ CONTRATTUALE	QUALITÀ CONTRATTUALE = NO	SCHEMA I LIVELLO QUALITATIVO MINIMO	SCHEMA III LIVELLO QUALITATIVO INTERMEDIO
	QUALITÀ CONTRATTUALE = SI	SCHEMA II LIVELLO QUALITATIVO INTERMEDIO	SCHEMA IV LIVELLO QUALITATIVO AVANZATO

Fonte: Deliberazione ARERA 18 gennaio 2022 15/2022/R/rif

Il provvedimento conferma la possibilità per gli ETC, anche su proposta motivata dei gestori, di definire eventuali standard qualitativi migliorativi o ulteriori rispetto a quanto previsto dal TQRIF per lo schema regolatorio di riferimento. Si conferma, inoltre, l'adozione per ogni singola gestione di un'unica Carta della qualità del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani conforme alle disposizioni del TQRIF e recante, con riferimento a ciascun servizio, l'indicazione dello schema regolatorio di riferimento, degli obblighi di servizio, degli indicatori e relativi standard di qualità contrattuale e tecnica previsti dall'Autorità, nonché degli standard ulteriori o migliorativi previsti dall'ETC. In caso di pluralità di gestori dei singoli servizi, l'ETC deve integrare in un unico testo coordinato i contenuti delle Carte di qualità predisposte dai singoli gestori ciascuno per i servizi di rispettiva competenza.

Infine, la delibera 15/2022/R/rif integra alcune disposizioni in materia di trasparenza introdotte dal Testo Integrato in tema di Trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani allegato alla deliberazione 444/2021/R/RIF al fine di garantire agli utenti, sin dalla fase di avvio della regolazione, certezza e facilità di accesso alle informazioni e alle condizioni di erogazione dei vari servizi a fruizione diretta dell'utente, nonché un'adeguata conoscenza degli obblighi in capo al gestore.

Il 3 agosto 2023, ARERA ha varato un pacchetto di riforme nel settore dei rifiuti urbani, dando seguito alle recenti previsioni normative per il riordino dei servizi pubblici locali, per la tutela della concorrenza, per le operazioni "Salva mare" e per favorire l'economia circolare, tenendo conto del principio comunitario della responsabilità estesa del produttore (EPR):

- **389/23/R/rif:** Aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2);
- **385/23/R/rif:** Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani;
- **386/23/R/rif:** Disposizioni in materia di sistemi di perequazione nel settore dei rifiuti urbani
- **387/23R/rif:** Obblighi di monitoraggio e di trasparenza sull'efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani



In particolare con la delibera 389 sono state definite le regole per l'aggiornamento biennale 2024-2025 delle predisposizioni tariffarie, confermando l'impostazione generale del metodo tariffario rifiuti MTR-2 (delibera 363/21) e adeguandolo anche per ottemperare rapidamente a quanto statuito dal Consiglio di Stato, con la recente sentenza n. 7196/23 relativamente alla trattazione dei costi afferenti alle attività di prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata, in tal modo garantendo l'affidabilità del nuovo quadro regolatorio.

Il nuovo Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) di Arera presenta significative novità rispetto al primo semi-periodo regolatorio (2022-2023), di seguito sintetizzate:

- introduzione del coefficiente CRI_a per la determinazione del limite alla crescita; in considerazione dei maggiori oneri sostenuti per il servizio integrato di gestione dei rifiuti negli anni 2022 e 2023 riconducibili alla dinamica dei prezzi dei fattori della produzione;
- estensione delle rimodulazioni in caso di superamento del limite alla crescita nel successivo periodo regolatorio;
- introduzione di un indicatore per la misurazione del livello di copertura dei costi della raccolta differenziate (H_a) e del macro indicatore R1 (delibera 387/2023)
- recupero nelle componenti di conguaglio RC di oneri o ricavi attribuibili alle attività di prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici;
- rideterminazione dei COI a causa di eventuali oneri aggiuntivi causati da dinamiche inflattive per il conseguimento dei medesimi obiettivi.

Con la delibera 385 è stato approvato lo schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti tra ente affidante e soggetto gestore. Con questa delibera sono stati disciplinati i contenuti minimi essenziali del contratto di servizio, volti ad assicurare, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate.

Il nuovo Contratto tipo di Arera presenta elementi rilevanti, di seguito sintetizzati:

- efficacia eterointegrativa dei contratti (ovvero obbligo di integrazione/modifica dei contratti esistenti) che disciplinano la gestione del ciclo dei rifiuti urbani, riconosciuta ai provvedimenti di regolazione dell'Autorità, riconosciuto con portata generale dalla giurisprudenza, come direttamente discendente dalle funzioni e dai poteri riconosciuti all'Autorità;
- un unico schema tipo di contratto di servizio imperniato sul modello di gestione integrata e strutturato secondo un approccio modulare che lo renda applicabile, con gli opportuni adattamenti, anche agli affidamenti di singole fasi del servizio;
- tale schema sia dunque obbligatorio per tutte le gestioni, indipendentemente dalla forma gestionale prescelta (esternalizzazione o autoproduzione), dalla tipologia di contratto (appalto o concessione) utilizzato per l'erogazione del servizio agli utenti e dalla natura dell'ente affidante (Ente di governo o Comune);



- i contratti di servizio in essere siano resi conformi allo schema tipo e trasmessi all'Autorità dagli Enti territorialmente competenti entro 30 giorni dall'adozione delle pertinenti determinazioni di aggiornamento tariffario biennale 2024-2025 ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento per l'approvazione della TARI riferita all'anno 2024.

1.2.4 Ulteriori riferimenti in materia di affidamento e regolazione del servizio rifiuti urbani

1.2.4.1 Servizi pubblici locali

Il **D. Lgs. 201/2022** reca disposizioni per il riordino della disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica ed è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.304 del 30-12-2022 entrando in vigore lo stesso giorno.

Il decreto individua le funzioni fondamentali di indirizzo, controllo e regolazione degli enti locali relative ai servizi di interesse economico generale di livello locale, al fine di assicurare l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale.

Le disposizioni del decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrano le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea e salvo che non siano previste nel decreto stesso specifiche norme di salvaguardia e prevalenza della disciplina di settore.

Vengono stabiliti principi comuni, uniformi ed essenziali, in particolare i principi e le condizioni, anche economiche e finanziarie, per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti e assicura la tutela e la promozione della concorrenza, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale.

Le Regioni incentivano la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi di propria competenza in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio (articolo 5). Inoltre, viene introdotto il principio di **distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e quelle di gestione** dei servizi pubblici locali, prevedendo che gli enti di governo dell'ambito o le autorità per la regolazione e il controllo dei servizi pubblici locali non possano partecipare, direttamente o indirettamente, a soggetti incaricati della gestione del servizio. Queste disposizioni troveranno applicazione dopo 12 mesi dalla pubblicazione in GU del decreto legislativo (articolo 6).

Viene previsto che i **servizi a rete** (tra cui la gestione dei rifiuti urbani) siano sottoposti alla regolazione e al controllo delle autorità di regolazione, tenute a individuare costi efficienti di riferimento, indicatori e livelli minimi di qualità e a predisporre schemi di bandi di gara e di contratti tipo (articoli 7 e 8).

Per quanto riguarda **l'affidamento del servizio pubblico locale**, l'articolo 14 indica tre modalità di gestione tra cui l'ente competente può scegliere in alternativa:

- a) affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica,
- b) affidamento a società mista,
- c) affidamento a società in house.

Per i servizi diversi da quelli a rete, l'ente affidante può scegliere inoltre la gestione in economia o l'azienda speciale.



Alcune novità sono state introdotte per l'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica e per l'affidamento in house.

Nel primo caso, l'articolo 15 richiede che gli enti locali, laddove le caratteristiche del servizio lo rendano possibile, privilegino il ricorso alle concessioni di servizi piuttosto che all'appalto di servizi. Come noto, questa soluzione consente il trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore.

Per quanto riguarda gli affidamenti in house di servizi superiori alla soglia europea, l'articolo 17 rafforza la motivazione dell'ente locale: devono essere specificatamente indicate le ragioni del mancato ricorso al mercato, illustrando i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house.

Viene inoltre introdotto il meccanismo così detto stand still, secondo cui il contratto di servizio non può essere stipulato prima di sessanta giorni dalla pubblicazione della delibera di affidamento sul sito dell'ANAC.

Per i servizi a rete alla delibera di affidamento in house deve essere allegato un piano economico-finanziario asseverato che contenga la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo dell'affidamento, dei costi, dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico patrimoniale della società del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio.

L'ultima parte del decreto rafforza le **misure di trasparenza e di tutela dell'utenza**. Viene indicato il contenuto minimo del contratto di servizio (articolo 24) e individuati i parametri entro cui gli enti affidanti definiscono le tariffe dei servizi (articolo 26). Allo scopo di conseguire il graduale miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi, è prevista la possibilità per gli enti affidanti, nel rispetto delle discipline di settore, di fissare le modalità di aggiornamento delle tariffe con il metodo del *price cap*.

Un aspetto innovativo riguarda l'introduzione di un **sistema di verifiche periodiche** sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali (articolo 30). Gli enti affidanti, ad eccezione dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, sono tenuti a effettuare una ricognizione periodica della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica erogati nel proprio territorio. La ricognizione deve avere ad oggetto, per ogni servizio, il concreto andamento, dal punto di vista economico, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio. Nella ricognizione deve essere dato atto dell'eventuale ricorso ad affidamenti in house e dei relativi oneri e dei risultati che ne derivano. La ricognizione è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle partecipazioni societarie dell'ente effettuata ai sensi dell'articolo 20 del testo unico delle società partecipate. Le disposizioni del Decreto costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e sono applicate nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.



1.2.4.2 Procedure e modalità per l'affidamento del servizio

Ai sensi dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78 di delega al Governo in materia di contratti pubblici, il Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016) è stato riformato.

In particolare:

- il 16 dicembre 2022 è stato licenziato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri lo schema di D.lgs. che riscrive il Codice;
- il 28 marzo 2023 è stato licenziato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri lo schema di D.lgs., rivisto e integrato alla luce delle osservazioni delle commissioni parlamentari.

Nell'ambito del rispetto del quadro europeo su appalti e concessioni (direttive 2014/23/Ue, 2014/24/Ue e 2014/25/Ue), il Governo era chiamato a razionalizzare, semplificare e riordinare la disciplina vigente superando quelle criticità che avevano dato luogo anche all'apertura di procedure di infrazione nei confronti dell'Italia.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato con D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, è entrato in vigore 1° aprile 2023 ed è efficace dal 1° luglio 2023; ha confermato in parte l'impianto normativo del precedente Codice ex D.lgs. 50/2016 ma ha introdotto numerose novità, tra cui:

- l'indicazione dei principi guida della applicazione e interpretazione delle norme del Codice, da seguire sia da parte delle stazioni appaltanti che delle imprese;
- il principio di auto-applicazione del Codice senza attese dei documenti attuativi: gli allegati al Codice funzionano un po' come "regolamenti attuativi". In fase di prima applicazione gli allegati verranno gradualmente sostituiti ad opera di futuri regolamenti ministeriali di identico contenuto che rimpiazzeranno l'allegato in questione con uno nuovo;
- le stazioni appaltanti e gli Enti concedenti possono affidare direttamente a società "in house" lavori, servizi o forniture. In disparte del dovere di motivazione del ricorso all'in house, la pratica non è scoraggiata dal nuovo Codice;
- la riorganizzazione degli affidamenti senza bando di gara (affidamenti diretti e procedure negoziate) con aumento delle soglie;
- il mancato espresso riferimento ai criteri ambientali minimi (CAM) come principio da seguire negli affidamenti sotto soglia comunitaria;
- la completa digitalizzazione degli appalti attraverso l'organizzazione del ciclo di vita digitale dei contratti pubblici, riorganizzazione della pubblicità legale degli appalti e della Banca dati dei contratti pubblici;
- l'organizzazione della progettazione in due livelli (progetto di fattibilità tecnico-economica e progetto esecutivo) anziché in tre: sparisce la progettazione definitiva;
- la riorganizzazione delle cause di esclusione obbligatoria e facoltativa dalle gare e ravvedimento operoso;
- l'ingresso dell'appalto integrato (cioè l'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori) ex articolo 44 del nuovo Codice appalti, che il D.lgs. 50/2016 vietava (ex articolo 59, divieto peraltro sospeso dalla "legislazione emergenziale" fino al 30 giugno 2023);
- la riorganizzazione del subappalto, in particolare viene regolato il cosiddetto "subappalto a cascata" cioè l'affidamento di lavorazioni che sarebbero di competenza del subappaltatore, ad un'altra impresa. Le regole del subappalto e le condizioni di ammissibilità del subappalto "a cascata" sono dettagliate dall'articolo 119 del D.lgs. 36/2023 che definisce le modalità e le



condizioni cui ricorrere a tale forma di appalto. La disposizione supera il D.lgs. 50/2016 che vietava il subappalto a cascata;

- la ridefinizione dei casi di riduzione delle garanzie finanziarie da prestare per partecipare alle gare, con aumento delle certificazioni, anche ambientali, che danno luogo alla riduzione.

Tuttavia le disposizioni del D.lgs. 50/2016 hanno continuato ad applicarsi ai procedimenti in corso intendendosi per tali le procedure per le quali è stato già pubblicato l'avviso o il bando di gara o — in caso di affidamento senza bando — sono state già inviate le offerte prima del 1° luglio 2023.

Inoltre continuano ad applicarsi anche dopo il 30 giugno 2023 le disposizioni speciali di cui al D.L. 77/2021, convertito dalla legge 108/2021, e del D.L. 13/2023, nonché le altre specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), dal Piano nazionale complementare (PNC) nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) 2030.

L'efficacia di alcune disposizioni del D.Lgs.36/2023 infine slitta al 1° gennaio 2024, tra cui:

- il nuovo regime di pubblicità legale degli appalti;
- la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici;
- la disciplina della programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi.

1.2.4.3 Criteri Ambientali Minimi (CAM)

I Criteri Ambientali Minimi (CAM 2022) per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della pulizia e spazzamento e altri servizi di igiene urbana, della fornitura di contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani, della fornitura di veicoli, macchine mobili non stradali e attrezzature per la raccolta e il trasporto di rifiuti e per lo spazzamento stradale sono stati revisionati con il decreto 23 giugno 2022 del Ministero della transizione ecologica pubblicato nella G.U. del 5 agosto 2022.

In particolare, con il nuovo decreto il Ministero ha ritenuto opportuno procedere alla revisione del **Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014** in ragione dell'evoluzione normativa di settore, del progresso tecnico e dell'evolversi dei mercati di riferimento, che consentono di migliorare i requisiti di qualità ambientale in relazione all'espletamento dei servizi di gestione dei rifiuti, spazzamento stradale e igiene urbana e all'acquisizione dei connessi mezzi e attrezzature e di perseguire pertanto, con maggiore efficacia, gli obiettivi ambientali connessi ai contratti pubblici relativi a tali categorie di affidamenti e forniture.

Il documento modificato è stato elaborato in attuazione del *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione*, adottato con decreto 11 aprile 2008. In particolare, il documento individua i criteri ambientali minimi per l'affidamento di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e per il servizio di pulizia e spazzamento. I CAM 2022 devono essere letti in un'ottica di integrazione con i criteri ambientali minimi definiti per altre categorie merceologiche, fra cui quelli relativi *all'acquisto, il leasing, la locazione e il noleggio di veicoli* e i CAM adottati per il *Servizio di gestione del verde pubblico* e il *Piano d'azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari* del 22 gennaio 2014.

Analogamente, anche il Codice degli Appalti, ha recepito progressivamente le modifiche relative ai Criteri Ambientali Minimi, prima attraverso l'art. 34 del D. Lgs. 50/2016) "*Criteri di sostenibilità*



energetica e ambientale" che prevedeva che le Stazioni Appaltanti contribuissero al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica Amministrazione* e, in fase successiva, attraverso l'art. 57 comma 2 del nuovo Codice (D.lgs. 36/2023) che riporta la previsione secondo cui *"Le stazioni appaltanti e gli Enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica Amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi, definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione, con decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto dall'articolo 130. Tali criteri, in particolare quelli premianti, sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 108, commi 4 e 5. Le stazioni appaltanti valorizzano economicamente le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi. (...)"*.

È dunque necessario che, in relazione alle procedure di gara e all'affidamento dei servizi di igiene urbana nonché nella fase esecutiva degli stessi, la Stazione Appaltante tenga in considerazione, fin dall'avvio delle nuove procedure, i contenuti definiti con il Decreto Ministeriale del Ministero della Transizione Ecologica (MITE) del 23 giugno 2022 alla luce delle intervenute emanazione dell'Autorità di Regolazione ARERA, riconoscendole il ruolo centrale e strategico in relazione ai servizi di igiene urbana.³

I CAM 2022 mirano a raggiungere come obiettivi prioritari:

- a) **La prevenzione della produzione di rifiuti:** attraverso azioni di sensibilizzazione degli utenti e la promozione dello scambio e del riuso. Particolare attenzione è posta alla valorizzazione della frazione organica, attraverso la promozione del compostaggio domestico, di comunità e locale, anche per contribuire a contrastare i cambiamenti climatici con la chiusura del ciclo del carbonio.
- b) **La massimizzazione della quantità e della qualità della raccolta differenziata** ponendo obiettivi sfidanti ma in linea con le disposizioni normative sull'economia circolare.
- c) **La diffusione di beni riciclabili e contenenti materiale riciclato:** attraverso l'acquisizione di contenitori e sacchetti in materiale riciclato e riciclabili e la promozione di filiere del riciclo, premiando l'utilizzo di plastica derivante da raccolta differenziata dei rifiuti urbani, individuando così un importante sbocco di mercato a questa frazione ancora di difficile gestione.

³ *"Le stazioni appaltanti, nell'inserire i criteri di cui al presente documento nei bandi e nella documentazione di gara, dovranno tenere conto e integrare le disposizioni dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (di seguito ARERA) in materia di gestione dei rifiuti urbani. Nel caso di sopravvenuti atti regolatori dell'Autorità che dovessero incidere su alcuni criteri definiti dal presente documento, gli stessi dovranno intendersi sostituiti dalle nuove disposizioni nelle more dell'aggiornamento dello stesso."*



- d) **La riduzione degli impatti del trasporto:** i criteri sulle caratteristiche tecniche di veicoli e attrezzature sono finalizzati non solo a ridurre l'impatto in fase di utilizzo e a migliorare l'efficienza e l'efficacia del servizio, ma anche a sostenere l'innovazione e la competitività delle imprese che investono nel settore ambientale.

Al fine di migliorare gli standard qualitativi della raccolta differenziata, oltre alle percentuali quantitative stabilite dalle norme, definiscono stringenti obiettivi di qualità per ogni frazione di rifiuto intercettato anche in considerazione degli accordi quadro ANCI-CONAI per l'erogazione dei corrispettivi dei consorzi di filiera e degli obiettivi di riciclo imposti dalle direttive europee sull'economia circolare recepite con il decreto legislativo 3 settembre 2020 n. 116 *“Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio”*.

La volontà del Legislatore si concretizza nella necessità di recuperare il maggiore quantitativo possibile di materia, riducendo i sovralli e massimizzando i corrispettivi da rivendita dei rifiuti al fine della concreta applicazione del principio *“paga quanto produci”*.

Per facilitare il monitoraggio dei conferimenti i CAM auspicano che le Amministrazioni provvedano alla misurazione puntuale almeno della produzione del secco residuo in attuazione della tariffa puntuale secondo il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 20 aprile 2017 *“Criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati”*.

Diviene motivo di premialità la misurazione anche dei rifiuti da imballaggi plastici in un'ottica di complessiva riduzione di questa tipologia di polimeri fortemente impattanti per l'ambiente.

I CAM, inoltre, promuovono e premiano la realizzazione di nuove filiere di riciclo, anche mediante sistemi di micro-raccolta di specifiche frazioni di rifiuti urbani, rispetto a quelle indicate dall'articolo 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n.152 *“Norme in materia ambientale”* così come modificato dal D.lgs. 116/2020.

È opportuno precisare che i CAM non assumono carattere cogente e prescrittivo per le Stazioni Appaltanti in quanto devono essere declinati all'interno di ogni contesto territoriale anche in relazione alla tipologia di utenze da servire perseguendo l'obiettivo di una generalizzata diminuzione dell'impatto ambientale dei servizi. Gli stessi CAM 2022 riportano, infatti, al punto 3 che *“In merito ai contenuti del documento, nella definizione dei CAM non si è ritenuto opportuno individuare criteri prescrittivi in merito alle modalità organizzative da adottare, ma si è preferito piuttosto stabilire, laddove possibile, degli obiettivi da raggiungere tramite i modelli gestionali ritenuti più adatti ad ogni contesto”*.

I CAM relativi al servizio di igiene urbana sono articolati in quattro diverse schede in base alla tipologia di affidamento:

1. Servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani (capitolo 4).
2. Servizio di pulizia e spazzamento (capitolo 5).



3. Fornitura di contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani (capitolo 6).
4. Fornitura, leasing, locazione e noleggio di veicoli, macchine mobili non stradali e attrezzature per la raccolta e il trasporto di rifiuti e per lo spazzamento stradale (capitolo 7).

Per i punti 1) e 2) oggetto di trattazione sono definiti:

- I **criteri di selezione dei candidati**. Assumono, in questa ottica, particolare rilievo nella scelta del candidato l'adesione a modelli di ecogestione e audit (EMAS), Regolamento (CE) n.1221/2009, o della certificazione secondo la norma tecnica UNI EN ISO 14001:2015 sul codice NACE 38.1 (settore IAF 39) e relative all'attività di raccolta rifiuti.
- Le **clausole contrattuali**, ovvero gli obiettivi da raggiungere in termini di raccolta e spazzamento stradale.
- I **criteri premianti** che la Stazione Appaltante introduce nella documentazione di gara, in caso di procedure con la formula dell'economicamente più vantaggiosa, attribuendovi una significativa quota del punteggio tecnico complessivo.

Per i punti 3) e 4) oggetto di transazione sono definiti:

- Le **specifiche tecniche**. In relazione ai contenitori, è opportuno che la stazione appaltante, in preparazione alla gara, effettui una ricognizione rispetto alle effettive esigenze (ad esempio in termini di necessità di nuovi contenitori, di interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, ricondizionamento, recupero, smaltimento dei contenitori in uso) e che individui l'oggetto dell'affidamento più consono alle proprie esigenze (ad esempio affidamento del servizio di fornitura congiuntamente al servizio di manutenzione). È necessario che le principali forniture afferenti ai servizi urbani (sacchi, contenitori, cestini, ecc.) rispondano a criteri in termini di materiale riciclato che vengono definiti per ogni tipologia di attrezzature anche in relazione al principale materiale costituente e alla tecnica di produzione adottata. Viene posta l'attenzione sulla necessità che la Committenza ne monitori anche le caratteristiche in termini di robustezza e durabilità nel tempo. I veicoli e le attrezzature impiegate devono essere conformi al decreto del Ministero della transizione ecologica 17 giugno 2021 "*Criteri ambientali minimi per l'acquisto, il leasing, la locazione e il noleggio di veicoli adibiti al trasporto su strada*".
- I **criteri premianti**. È possibile definire come criteri premianti:
 - a) per i contenitori: il ritiro degli stessi a fine vita; un miglioramento rispetto agli standard minimi richiesti delle percentuali di materiale riciclato o materia prima rinnovabile (sacchi per la raccolta della frazione organica); impiego di sacchi che permettano di ridurre il peso e volume dell'organico prima del conferimento e/o l'effetto trascinarsi nella fase di trattamento in impianto;
 - b) per i veicoli e le attrezzature: i sistemi di tracciamento dei veicoli e la qualità tecnica e costruttiva che permette di ridurre i consumi complessivi e le emissioni.

Le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei CAM sono inserite dalla Stazione Appaltante nei documenti di gara "*anche nel caso di affidamenti non rientranti nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, ivi compresi gli affidamenti in house, al fine di rispondere ai principi di tutela ambientale ed efficienza energetica di cui all'art. 4 dello stesso Codice dei contratti pubblici, da leggersi in combinato disposto con l'art. 34 che disciplina l'attuazione dei*



criteri di sostenibilità energetica e ambientale. Ciò anche al fine di garantire, per le società in house, la congruità dei benefici per la collettività anche con riferimento agli obiettivi di efficienza, economicità e qualità del servizio di cui all'articolo 192 del Codice dei contratti pubblici. In caso di contratti di servizio in essere, la stazione appaltante valuta la congruità dei corrispettivi già stabiliti con i costi che le società in house, in quanto stazioni appaltanti soggette al Codice dei contratti pubblici, dovranno sostenere nelle proprie procedure di gara per l'espletamento del servizio dall'entrata in vigore dei presenti CAM".

1.2.4.4 Accordo Quadro ANCI-CONAI

La cornice normativa di riferimento dell'Accordo Quadro ANCI-CONAI è costituita dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, testo unico in materia di gestione dei rifiuti. L'articolo 224 di tale norma, al comma 5 prevede infatti che *"Al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni, CONAI e i sistemi autonomi di cui all'articolo 221, comma 3 lettere a) e c) promuovono e stipulano un accordo di programma quadro, di cui alla legge 241/1990 e successive modificazioni, su base nazionale tra tutti gli operatori del comparto di riferimento, intendendosi i sistemi collettivi operanti e i gestori delle piattaforme di selezione (Css), con l'Associazione nazionale Comuni italiani (AnCI), con l'Unione delle Province italiane (Upi) o con gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale".*

A gennaio 2020 ANCI e CONAI hanno sottoscritto il nuovo Accordo Quadro 2020-2024, che stabilisce:

- l'entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio da versare alle competenti pubbliche amministrazioni, determinati secondo criteri di efficienza, economicità e trasparenza di gestione del servizio;
- gli obblighi e le sanzioni posti a carico delle parti contraenti;
- le modalità di raccolta dei rifiuti di imballaggio in relazione alle esigenze delle attività di riciclaggio e recupero.

L'Accordo ha offerto un importante contributo nel conseguire e superare, a livello nazionale, gli obiettivi di recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio fissati dalla normativa vigente; ha costituito un punto di riferimento certo per i Comuni che effettuano la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, sussidiario alla valorizzazione dei materiali sui mercati di riferimento; ha stimolato l'impegno dei Comuni e dei soggetti gestori dei servizi nell'adeguare i servizi ai più elevati standard qualitativi posti per i rifiuti di imballaggio da conferire al sistema CONAI, consentendo il raggiungimento su scala nazionale di risultati significativi.

Il percorso per la definizione dei contenuti del nuovo testo dell'AQ è stato lungo e articolato, con la realizzazione di diversi incontri promossi dall'ANCI per raccogliere le esigenze dei territori, secondo un approccio dal basso finalizzato a orientare i contenuti e l'operatività dell'Accordo rispetto alle esigenze delle diverse realtà locali.

In continuità con gli Accordi precedenti, il nuovo Accordo Quadro 2020-2024 è costituito da una parte generale (in vigore dal 1° gennaio 2020) e, ad oggi, da sette Allegati Tecnici - uno per ogni materiale⁴

⁴ Oltre agli allegati tecnici relativi ad Acciaio, Alluminio, Carta, Legno, Plastica e Vetro, con Decreto del MATTM del 16 Ottobre 2020 è stato approvato lo statuto del Consorzio nazionale per il riciclo organico degli imballaggi in plastica biodegradabile e compostabili (Biorepack). Il relativo Allegato Tecnico è stato sottoscritto a ottobre 2021 con possibilità di richiesta retroattiva dei corrispettivi a far data dal 1° gennaio 2021.



– che disciplinano le Convenzioni che il Comune, direttamente o tramite un soggetto terzo, può sottoscrivere con ciascun Consorzio di filiera e che contengono le modalità per il conferimento dei rifiuti di imballaggio (e, ove previsto, anche delle c.d. frazioni merceologiche similari – f.m.s.) provenienti dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani.

Il nuovo Accordo è ispirato ai principi sanciti dalla normativa ambientale europea (direttive europee 851/2018/UE e 852/2018/UE) e nazionale (d.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.), al fine di favorire una gestione efficace, efficiente, economica e trasparente dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico, di garantire l'incremento delle percentuali di rifiuti di imballaggio raccolti avviati a recupero di materia e la conseguente riduzione dei quantitativi da avviare a recupero energetico e smaltimento nel rispetto della gerarchia nella gestione dei rifiuti, anche stimolando la riduzione del quantitativo complessivo di rifiuti di imballaggio prodotti in un'ottica di proiezione verso un'economia circolare e di sviluppo sostenibile.

È bene sottolineare che la sottoscrizione delle Convenzioni previste dall'Accordo Quadro è una possibilità per i Comuni e non un obbligo, in virtù del carattere sussidiario proprio del sistema consortile e delle caratteristiche dell'Accordo Quadro stesso.

Con quest'ultimo rinnovo ANCI e CONAI hanno introdotto alcune importanti novità, di seguito sintetizzate.

Struttura tecnica ANCI a supporto dei territori

Tra gli impegni delle parti riportati al Capitolo 4, (lett. C, punto 12), l'AQ stabilisce che ANCI provvederà a costituire una struttura tecnica volta ad assicurare l'assistenza ai territori per sostenerli nelle delicate e fondamentali attività per la redazione dei progetti di servizio e di elaborazione dei capitolati di appalto per la sola parte relativa alla gestione degli imballaggi, con l'obiettivo di incentivare l'adozione di soluzioni tecnico operative e amministrative ottimali, allo scopo di massimizzare la raccolta e l'avvio a riciclo dei rifiuti di imballaggio, e più in generale il raggiungimento delle migliori performance in termini di opportunità economiche derivanti dalla corretta applicazione dell'Accordo.

La stessa struttura tecnica dovrà inoltre garantire assistenza per la partecipazione ai vari bandi previsti dall'Accordo, realizzando anche una raccolta di best practices che possano essere prese a modello da tutti i Comuni, con ciò istituendo un punto di riferimento per potenziare la raccolta differenziata dal punto di vista quantitativo e, soprattutto qualitativo.

Risorse economiche

Rispetto alle risorse economiche dell'Accordo è stato fissato un valore che CONAI mette a disposizione annualmente per le attività previste, pari a 5,35 milioni di euro. In particolare, CONAI mette a disposizione dei Comuni la somma di 3 milioni di euro per le attività di sostegno allo sviluppo di nuovi modelli di raccolta differenziata e 1,5 milioni per le attività di comunicazione.

Modalità di analisi delle frazioni merceologiche

Al fine di garantire la terzietà del sistema per l'accertamento della qualità dei rifiuti di imballaggio conferiti ai sistemi consortili, il paragrafo 3 del capitolo 5 prevede l'individuazione di un soggetto terzo, che dovrà a sua volta provvedere ad individuare le società qualificate ad eseguire le analisi merceologiche degli imballaggi, sulla scorta di linee guida definite di concerto tra ANCI, CONAI e Consorzi di filiera, ciascuno per la propria competenza; tali società saranno (come avveniva già



precedentemente) contrattualizzate dai rispettivi Consorzi di filiera. La fase d'individuazione del soggetto istituzionale è attualmente in corso.

Aggiornamento dei corrispettivi

Come previsto all'art. 5.5 dell'Accordo, i corrispettivi sono aggiornati in base all'indice NIC relativo all'anno precedente. Coefficienti di revisione inferiori all'1% non vengono applicati e vengono recuperati l'anno successivo.

Gli Allegati Tecnici che disciplinano le singole filiere sono stati aggiornati e sono entrati in vigore rispettivamente:

- l'allegato carta (COMIECO) dal 1° maggio 2020;
- l'allegato acciaio (RICREA) dal 1° giugno 2020;
- l'allegato vetro (COREVE) dal 1° settembre 2020;
- l'allegato plastica (COREPLA) dal 1° gennaio 2021;
- l'allegato alluminio (CIAL) dal 1° gennaio 2021.

L'allegato tecnico della filiera del legno, inizialmente prorogato nella sua vigenza fino al 22 dicembre 2020, non è stato ulteriormente prorogato né aggiornato. Il Consorzio Rilengo ha deciso di non interrompere (e quindi di garantire) i ritiri del materiale conferito, continuando ad applicare fino al 28 febbraio 2021 le condizioni previste dalle convenzioni sottoscritte con i Comuni o loro delegati sulla base dell'Allegato Tecnico del precedente Accordo Quadro.

Nell'ottobre 2021 è stato approvato, per la prima volta, l'allegato tecnico transitorio per gli imballaggi in plastica biodegradabile e compostabile (Consorzio Biorepack).

A febbraio 2023 Anci, Conai e Corepla hanno sottoscritto un Addendum all'Allegato Tecnico Anci-Corepla, che regola la raccolta differenziata dei rifiuti di cassette per ortofrutta in plastica di provenienza urbana o comunque conferiti al gestore del servizio pubblico ed il successivo conferimento ai Centri di Selezione e ad altri impianti ad essi equiparati.

1.2.4.5 Accordo ANCI-CONIP

Il Consorzio Nazionale Imballaggi in Plastica (CO.N.I.P.) è un consorzio volontario e autonomo rispetto al CONAI che si è costituito nel 1998, ai sensi dell'art. 38, comma 3, lettera a) d.lgs. 22/97 con approvazione dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, e che ha come scopo quello di garantire la produzione ecosostenibile degli imballaggi di sua competenza e la loro corretta ed efficace gestione ambientale, attraverso la sua rete di produttori, raccoglitori, recuperatori e riciclatori su tutto il territorio nazionale.

CO.N.I.P. ha conseguito il riconoscimento di due sistemi autonomi di gestione dei rifiuti di imballaggio immessi sul mercato dai propri consorziati, costituiti da casse in plastica per ortofrutta e da pallet in plastica.

In data 01/07/2015 venne sottoscritto il primo Accordo generale Anci-CO.N.I.P. con validità di cinque anni e durata tale da non poter comunque eccedere quella dell'Accordo Quadro ANCI-CONAI 2014-2019. Erano previste due tipologie di flussi di raccolta e conferimento:



- flusso A/DIRETTO, con ritiro a cura del consorzio CO.N.I.P. di CASSE e PALLET CO.N.I.P. selezionati presso l'impianto o piattaforma indicati dal Convenzionato;
- flusso B/TRAMITE PIATTAFORME DI SELEZIONE, con conferimento a cura del Convenzionato di CASSE e PALLET CO.N.I.P., contenuti all'interno della raccolta differenziata degli imballaggi plastici o comunque conferiti al servizio pubblico, presso i Centri di Selezione con le modalità di conferimento previste dall'AT COREPLA, con selezione a cura del CSS e materiale reso al consorzio CO.N.I.P. individuato dal consorzio stesso.

A seconda del tipo di flusso e della distanza fra impianto di resa e impianto del consorzio incaricato da CO.N.I.P., erano previsti corrispettivi unitari di raccolta dovuti dal consorzio stesso al Convenzionato/CSS.

In data 01/02/2023 è stato sottoscritto il nuovo Accordo generale Anci-CO.N.I.P., che regola il conferimento e il ritiro dei rifiuti di imballaggio plastica costituiti da casse in plastica per ortofrutta e pallet in plastica CO.N.I.P. provenienti dalla raccolta differenziata urbana o comunque conferita al servizio pubblico di raccolta differenziata, con modalità diverse rispetto al precedente accordo. L'accordo è valido fino alla stipula del nuovo accordo quadro Anci-Conai e in ogni caso per non più di tre anni dalla data della sua sottoscrizione.

E' previsto ora che CO.N.I.P. prenda in carico la totalità (100%) dei Rifiuti CASSE presenti nella raccolta differenziata urbana conferiti a CC e paghi ai Comuni o ai gestori del servizio pubblico da essi delegati (Convenzionati) gli oneri di raccolta e selezione e i corrispettivi aggiuntivi previsti nelle relative convenzioni sulla totalità del materiale reso disponibile, mentre COREPLA prenda in carico la totalità (100%) della raccolta monomateriale sfusa e multimateriale sfuso di Rifiuti CASSE conferiti ai CSS e ai CSR/PEPS/RIC e paghi al gestore pubblico i corrispettivi corrispondenti previsti dal suo AT sulla totalità del materiale così raccolto (v. Addendum all'AT COREPLA).

Il nuovo Accordo generale Anci-CO.N.I.P. regola, pertanto, il conferimento e ritiro dei Rifiuti CASSE presenti nella Raccolta CC e definisce i relativi corrispettivi dovuti da CO.N.I.P. ai Convenzionati; regola inoltre il conferimento e ritiro dei rifiuti generati dal consumo dei pallet in plastica immessi sul mercato dai consorziati CO.N.I.P. presenti nella Raccolta CC e ne definisce gli oneri dovuti da CO.N.I.P.

1.2.4.6 Accordo ANCI-CORIPET

Coripet è un sistema autonomo rispetto al CONAI, costituito per regolamentare la gestione diretta degli imballaggi in PET per liquidi alimentari. Il Sistema è stato sviluppato dalle alcune imprese ai sensi dell'art. 221, comma 3, lett. a), del d.lgs. n. 152/2006 ed è stato riconosciuto in via definitiva con Decreto Direttoriale n. 44 del 28 luglio 2021 del Ministero della Transizione Ecologica.

L'11 maggio 2020 ANCI e Coripet hanno sottoscritto un Accordo Ponte (della durata di 12 mesi, ma tutt'ora vigente), avente per oggetto la raccolta differenziata dei contenitori in PET per liquidi (CPL PET) e le installazioni sperimentali degli eco-compattatori (per il riciclo a ciclo chiuso, c.d. *bottle to bottle* ai sensi della direttiva UE 2019/904 e del Regolamento UE 282/2008).

In base a tale Accordo, che prevede un'adesione in base alla Convenzione locale allegata all'Accordo stesso per quanto riguarda la raccolta differenziata, non vi sono variazioni né sulle modalità di raccolta (i CPL PET continueranno ad essere raccolti assieme agli altri imballaggi, come in precedenza) né per quanto riguarda gli impianti di destino (CC/CSS), rispetto alla gestione COREPLA. Anche le modalità di riconoscimento dei maggiori oneri di RD restano invariate (flussi stimati in entrata in base alle analisi



merceologiche), ma con un incremento dei corrispettivi di raccolta di ulteriori sei euro per tonnellata rispetto ai singoli flussi/corrispettivi attuali.

Inoltre, non sono applicate fasce/limiti di conformità in termini di livelli percentuali di frazione estranea (FE), per cui i corrispettivi Coripet sono sempre corrisposti in base alla quota di imballaggi riscontrata, indipendentemente - appunto - dalle percentuali di FE presenti nei conferimenti.

Per quanto riguarda gli eco-compattatori per la raccolta degli imballaggi, le installazioni seguono due possibili canali:

- macchinari acquistati, installati e gestiti, a propria cura e spese, dai Comuni/Enti di Governo, con successiva consegna a CORIPET del materiale (flusso selettivo di soli CPL-PET), a fronte del riconoscimento di un corrispettivo pari 420 €/tonnellata;
- macchinari acquistati, installati e gestiti a cura e spese del Consorzio Coripet, senza oneri per i Comuni e con possibilità di affidamento al Comune/gestore locale di servizi (come ad es. il prelievo e il trasporto delle bottiglie, nel qual caso tali servizi saranno remunerati a prezzi di mercato). In ogni caso, i dati sulle performance di intercettazione dei singoli eco-compattatori installati saranno conteggiati e sommati a quelli della RD tradizionale, anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi di legge di RD.

1.3 Normativa e pianificazione regionale

I principali atti normativi e pianificatori di interesse emanati dalla Regione Emilia-Romagna negli ultimi anni e costituenti il riferimento vigente, in materia di sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani, sono di seguito elencati:

Deliberazione Assemblea Legislativa Emilia-Romagna 12 luglio 2022, n. 87

Approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti e per la bonifica delle aree inquinate 2022-2027 (PRRB).

Si veda a riguardo il successivo paragrafo 1.3.3

Deliberazione Giunta regionale n. 1635 in data 16 novembre 2020

Disposizione in materia di pianificazione dei rifiuti relative agli anni 2020-2021.

Deliberazione Giunta regionale n. 1199 in data 21 settembre 2020

Centri del riuso: modifica delle Linee guida relative ai centri comunali e non comunali, aggiornamento modulistica e valorizzazione sistema informatico denominato Sugar (Sistema Unificato Gestione Area Riuso).

Deliberazione Giunta Regionale n. 2141 in data 22 novembre 2019

Analisi concernenti l'andamento della produzione dei rifiuti nell'anno 2019 e disposizioni relative ai flussi di rifiuti in attuazione dell'art. 25 delle norme tecniche del Piano regionale di gestione dei rifiuti approvato con deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 67 del 03.05.2016.

Deliberazione Giunta Regionale n. 2025 del 18 novembre 2019



Regolamento tipo per la disciplina della tari tributo puntuale (TTP): presa d'atto dei lavori del comitato guida per l'attuazione del protocollo di intesa tra Regione Emilia-Romagna, ATERSIR ed Anci in materia di tariffazione puntuale.

Deliberazione Giunta Regionale n. 2000 dell'11 novembre 2019

Strategia regionale per la riduzione dell'incidenza delle plastiche sull'ambiente.

Deliberazione Giunta Regionale n. 1071 del 01 luglio 2019

Approvazione delle linee guida per la microraccolta dell'amianto "Azione 6.2.1.3 del Piano amianto della Regione Emilia-Romagna (promuovere procedure semplificate per la rimozione e smaltimento di piccole quantità di mca in matrice compatta)".

Deliberazione Giunta Regionale n. 1062 in data 24 giugno 2019

Monitoraggio intermedio del Piano regionale di gestione dei rifiuti approvato con deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 67 del 3 maggio 2016 e disposizioni relative ai flussi di rifiuti.

Deliberazione Giunta Regionale n. 2234 in data 27 dicembre 2018

Adozione di un sistema informatico per la gestione dei centri del riuso e aggiornamento modulistica.

Deliberazione Giunta Regionale n. 2147 in data 10 dicembre 2018

Aggiornamento della propria deliberazione n. 1238/2016 relativa al sistema informativo regionale rifiuti per effetto della normativa successivamente emanata con particolare riferimento alla propria deliberazione n. 2218/2018 sul metodo standard della Regione Emilia-Romagna per la determinazione della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati.

Deliberazione Giunta Regionale n. 1762 in data 22 ottobre 2018

Regolamento tipo per la disciplina della tariffa rifiuti corrispettiva: presa d'atto dei lavori del comitato guida per l'attuazione del protocollo di intesa tra Regione Emilia-Romagna, ATERSIR ed Anci in materia di tariffazione puntuale.

Deliberazione Giunta Regionale n. 2192 del 28 dicembre 2017

Attuazione dell'art. 205 del D.lgs. n. 152/2006 concernente "Misure per incrementare la raccolta differenziata".

Deliberazione Giunta Regionale n. 1541 del 16 ottobre 2017

Analisi concernenti l'andamento della produzione dei rifiuti nell'anno 2017 e disposizioni relative ai flussi di rifiuti in attuazione dell'art. 25 delle norme tecniche del Piano regionale di gestione dei rifiuti approvato con deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 67 del 03.05.2016.

Deliberazione Giunta Regionale n. 1382 del 25 settembre 2017

Linee guida regionali per i centri del riuso comunali e non comunali.

Deliberazione Giunta Regionale n. 1454 del 2 ottobre 2017



Rettifica deliberazione di Giunta Regionale n. 1382/2017.

Deliberazione Giunta Regionale n. 1159 del 02 agosto 2017

Protocollo di intesa tra Regione Emilia-Romagna, ATERSIR ed Anci in materia di tariffazione puntuale, azione cardine per il raggiungimento degli obiettivi regionali di recupero e di prevenzione nella produzione dei rifiuti. Per la sua attuazione è stato costituito il Comitato Guida (D.D. 15756 del 9.10.2017).

Deliberazione Giunta Regionale n. 1091 del 24 luglio 2017

Criteri per la procedura di chiusura delle discariche di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 36/2003 e per la sorveglianza, il monitoraggio ed il controllo in seguito alla cessazione dei conferimenti di rifiuti ed alla copertura provvisoria.

Legge regionale n.16 del 18 luglio 2017

Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale in materia ambientale e a favore dei territori colpiti da eventi sismici.

Determinazione n. 4806 del 31 marzo 2017

Aggiornamento dell'elenco regionale dei centri comunali del riuso.

Deliberazione Giunta Regionale n. 2218 del 13 dicembre 2016

Metodo standard della Regione Emilia-Romagna per la determinazione della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati ai sensi del D.M. Ambiente 26 maggio 2016, modifica della D.G.R. 2317/2009 e della D.G.R. 1238/2016.

Deliberazione Giunta Regionale n. 1660 del 17 ottobre 2016

Analisi concernenti l'andamento della produzione dei rifiuti nell'anno 2016 e disposizioni relative ai flussi di rifiuti in attuazione dell'art. 25 delle Norme tecniche del Piano regionale di gestione dei rifiuti approvato con deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 67 del 03.05.2016.

Determinazione n. 15401 del 3 ottobre 2016

Inserimento nell'Elenco regionale istituito con D.G.R. n. 1240/2016 dei centri comunali del riuso individuati tramite la ricognizione di cui alla nota PG.2015.0253912.

Deliberazione Giunta Regionale n.1422/2016

Istituzione del "Forum permanente per l'economia circolare" previsto dall'art. 1 comma 4 della L.R. 16/15 e definizione del gruppo di lavoro per la progettazione e la realizzazione del processo partecipativo "Chiudi il cerchio".

Deliberazione Giunta Regionale n. 1240 dell'1 agosto 2016

Linee guida per il funzionamento dei centri comunali per il riuso.

Deliberazione Giunta Regionale n. 1238 dell'1 agosto 2016



Il sistema informativo regionale: contenuti, frequenze e modalità di compilazione delle banche dati relative alla gestione dei rifiuti urbani e speciali della Regione Emilia-Romagna.

Deliberazione dell'Assemblea legislativa della Regione n. 67 del 3 maggio 2016

Decisione sulle osservazioni pervenute e approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) (Proposta della Giunta regionale in data 8 gennaio 2016, n. 1).

Legge regionale n.16 del 5 ottobre 2015

Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31 (disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi).

Deliberazione Giunta Regionale n. 467 del 27 aprile 2015

Criteri per la determinazione del corrispettivo per lo smaltimento dei rifiuti urbani ed assimilati ai sensi dell'art. 16, comma 1, della L.R. n. 23 del 2011.

Deliberazione Giunta Regionale n. 380 del 24 marzo 2014

Modificazioni alla DGR 135/2013 - disposizioni in materia di definizione, e gestione del limite di incremento, del corrispettivo per lo smaltimento dei rifiuti urbani.

Deliberazione Giunta Regionale n. 1441 del 14 ottobre 2013

Indirizzi relativi agli oneri per la gestione post operativa delle discariche per rifiuti urbani e assimilati.

Deliberazione Giunta Regionale n. 135 dell'11 febbraio 2013

Disposizioni relative alla determinazione del corrispettivo per lo smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati di cui all'art. 16, comma 1, della L.R. 23/2011 ed aggiornamento della direttiva "Linee guida per la rendicontazione del servizio di gestione rifiuti urbani e assimilati in Emilia-Romagna" di cui alla D.G.R. 754/2012.

Deliberazione Giunta Regionale n. 1147 del 30 luglio 2012

Indirizzi per l'elaborazione del piano regionale di gestione di rifiuti di cui all'art. 199 del D.lgs. 152/06.

Deliberazione Giunta Regionale n. 754 dell'11 giugno 2012

Approvazione delle linee guida per la rendicontazione del servizio di gestione rifiuti urbani e assimilati in Emilia-Romagna ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettere a), b), c) e g), della legge regionale n. 23 del 2011.

Legge regionale n. 23 del 23 dicembre 2011

Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente.

Con riferimento ai suddetti atti normativi, si ritiene di interesse in particolare approfondire, nel presente contesto, i seguenti:



1.3.1 Legge regionale n. 23 del 23 dicembre 2011

La L.R. 23 dicembre 2011 n. 23 "Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente" (che successivamente alla sua emanazione è stata oggetto di modifiche con L.R. 19/2012 e L.R. 16/2015) ha istituito un unico ATO che interessa l'intero territorio regionale. I 9 ATO regionali previsti in precedenza dalla L.R. 25/1999 sono stati soppressi al 31 dicembre 2011.

La L.R. 23/2011 prevede inoltre che la Regione, su richiesta dei Comuni interessati, può includere nell'ATO Comuni limitrofi di altre Regioni o consentire a Comuni dell'Emilia-Romagna di essere inseriti in ambiti contigui di altre Regioni. Le richieste possono essere accolte, previa intesa con la Regione contermine, nel rispetto dell' art. 117, comma ottavo, della Costituzione.

La soppressione dei nove ATO previgenti previsti dalla L.R. 25/1999 ha incluso anche la soppressione delle corrispondenti Autorità d'Ambito.

Al loro posto è istituito con la suddetta L.R. 23/2011, dall'1 gennaio 2012, un unico soggetto al quale compete l'esercizio associato delle funzioni di organizzazione del servizio integrato dei rifiuti urbani, oltre che del servizio idrico: l'Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti di ambito territoriale (ATERSIR), cui partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni e le Province della regione.

L'art. 19 della L.R. 23/2011 ha definito specifiche disposizioni finali e transitorie inerenti l'iniziale attivazione dell'Agenzia e la transizione dal precedente al nuovo assetto gestionale.

Al fine di valorizzare le differenziazioni territoriali, l'Agenzia opera su due livelli cui competono funzioni distinte di governo. Le funzioni del primo livello sono esercitate con riferimento all'intero ambito territoriale ottimale, ossia la regione. Le funzioni del secondo livello sono esercitate, in sede di prima applicazione della legge, con riferimento al territorio provinciale. Il presidio delle due funzioni avviene tramite due organi:

- il Consiglio di ambito, formato da nove sindaci o presidenti di Provincia o amministratori da loro delegati (un rappresentante nominato per ciascun Consiglio Locale);
- il Consiglio Locale, costituito dall'Amministrazione Provinciale insieme ai relativi Comuni della Provincia e dagli eventuali confinanti di altre Regioni che siano stati inclusi nell'ATO.

Per il servizio idrico integrato e il servizio di gestione dei rifiuti urbani il Consiglio d'ambito dell'Agenzia provvede:

- a) all'approvazione della ricognizione delle infrastrutture;
- b) alla definizione e approvazione dei costi totali del servizio;
- c) all'approvazione, sentiti i Consigli locali, del piano economico-finanziario;
- d) all'approvazione del piano d'ambito e dei suoi eventuali piani stralcio;
- e) alla gestione dei rapporti con il Comitato consultivo degli utenti e dei portatori di interesse costituito presso l'Agenzia;
- f) all'assunzione delle decisioni relative alle modalità di affidamento del servizio;
- g) alla definizione di linee guida vincolanti per l'approvazione dei piani degli interventi e delle tariffe all'utenza da parte dei Consigli locali;
- h) al controllo sulle modalità di erogazione dei servizi;
- i) al monitoraggio e valutazione, tenendo conto della qualità ed entità del servizio reso in rapporto ai costi, sull'andamento delle tariffe all'utenza deliberate dai Consigli locali ed all'eventuale proposta di modifica e aggiornamento;



- j) alla gestione delle attività di informazione e consultazione obbligatorie previste dalla normativa vigente;
- k) a formulare un parere ai Comuni sull'assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani;
- l) ad approvare lo schema tipo della carta dei servizi, nonché la relativa adozione da parte dei gestori.

Il Consiglio d'ambito inoltre delibera:

- a) le modifiche dello Statuto dell'Agenzia;
- b) l'approvazione della relazione previsionale e programmatica, del bilancio annuale di previsione, previo parere dei Consigli Locali, e del conto consuntivo;
- c) l'approvazione dei regolamenti dell'Agenzia, ad esclusione di quelli che la L.R. 23/2011 riserva alla competenza dei Consigli locali;
- d) le operazioni immobiliari quali acquisti, alienazioni e permuta, qualora non siano connesse con l'ordinaria amministrazione e funzionamento dell'Agenzia;
- e) l'assunzione del Direttore, o l'attribuzione del suo incarico;
- f) l'adozione, compatibilmente con la natura e le funzioni dell'Agenzia, degli atti per la creazione di forme di collaborazione stabili e vincolanti con soggetti titolari delle stesse funzioni in altre Regioni.

I Consigli locali dell'Agenzia provvedono:

- a) all'individuazione dei bacini di affidamento dei servizi, nelle more del riallineamento delle scadenze delle gestioni in essere, ivi compresa la loro aggregazione con bacini di pertinenza di altri Consigli;
- b) a proporre al Consiglio d'ambito le modalità specifiche di organizzazione e gestione dei servizi;
- c) all'approvazione del piano degli interventi, nel rispetto delle linee guida di cui all'art. 7, c. 5, lett. g) della L.R. 23/2011;
- d) alla definizione ed approvazione delle tariffe all'utenza, nel rispetto delle linee guida di cui all'art. 7, c. 5, lett. g) della L.R. 23/2011;
- e) al controllo sulle modalità di effettuazione del servizio da parte dei gestori ed alla predisposizione di una relazione annuale al Consiglio d'ambito.

I Consigli locali inoltre:

- a) esprimono un parere sulla proposta di bilancio preventivo dell'Agenzia entro trenta giorni dalla trasmissione della stessa;
- b) assicurano la consultazione delle organizzazioni economiche, sociali, ambientali, sindacali e delle forme associative degli utenti; a tale fine il Consiglio locale adotta un apposito regolamento entro novanta giorni dall'insediamento;
- c) inviano ai Consigli comunali e provinciali una relazione annuale sullo stato dei servizi ai fini della sua discussione.

Per quanto riguarda le funzioni della Regione in relazione all'Agenzia, si segnala che la Regione, in raccordo con le Autonomie locali, nell'ambito dei principi fissati dalla legge e nel rispetto delle



discipline comunitarie e statali, esercita le proprie attribuzioni in materia di regolazione dei servizi pubblici prevedendo per il servizio di gestione dei rifiuti urbani:

- a) la formulazione di indirizzi e linee guida vincolanti per l'organizzazione, la gestione ed il controllo sull'attuazione degli interventi infrastrutturali secondo le finalità di cui alla presente legge, previa acquisizione del parere del Consiglio delle Autonomie locali ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto;
- b) la definizione degli elementi di dettaglio inerenti la regolazione economica, previa acquisizione del parere del Consiglio delle Autonomie locali ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto;
- c) le modalità di conferimento alla Regione delle informazioni e dei dati di natura gestionale, infrastrutturale e tecnico-economica;
- d) l'esercizio della vigilanza;
- e) l'esercizio del potere di sanzione, ad eccezione delle sanzioni connesse alla violazione del contratto di affidamento;
- f) lo svolgimento delle attività specifiche relative alla tutela dei consumatori di cui all'art. 15 della L.R. 23/2011;
- g) la definizione delle modalità e degli obblighi di raccolta delle informazioni di tipo territoriale, tecnico, economico, gestionale ed infrastrutturale al fine di garantire l'omogeneità dei dati a livello regionale, coordinandone le rispettive analisi e possibilità di impiego e promuovendo inoltre la costituzione di sistemi di conoscenza e condivisione dei dati raccolti.

La Regione, relativamente al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti urbani, provvede:

- a) alla costituzione di un unico sistema informativo a livello regionale delle reti e degli impianti del servizio idrico integrato e del servizio gestione dei rifiuti urbani e degli interventi per il loro adeguamento e sviluppo, definendone le relative modalità di implementazione e aggiornamento. Il sistema informativo costituisce strumento a supporto della formulazione, implementazione, monitoraggio e valutazione dell'efficacia degli strumenti di pianificazione vigenti e delle politiche regionali in materia ambientale e di servizi pubblici locali;
- b) allo svolgimento delle funzioni di Osservatorio regionale dei servizi pubblici, consistenti nella raccolta, elaborazione, analisi e diffusione di dati statistici e conoscitivi concernenti i servizi, avvalendosi anche dell'Agenzia regionale per la prevenzione e l'ambiente e (per le competenze nel settore rifiuti) in raccordo con gli Osservatori provinciali sui rifiuti;
- c) alla definizione, sentito il Consiglio delle Autonomie locali, del limite del costo di funzionamento dell'Agenzia e della quota parte massima di cui all'art. 4, c. 7 della stessa L.R. 23/2011;
- d) alla raccolta dei bilanci d'esercizio dell'Agenzia e delle deliberazioni assunte dalla stessa, che sono trasmesse alla Regione entro trenta giorni dall'approvazione;
- e) al controllo sui piani e programmi di investimento del piano d'ambito, ai fini di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di settore e di servizio e la presenza degli interventi di interesse strategico regionale.



La Regione esercita altresì il potere di sanzione e, in particolare, le compete l'irrogazione di sanzioni pecuniarie in caso di inadempienze dei gestori relative a:

- a) fornitura delle informazioni richieste sui servizi pubblici di cui alla presente legge;
- b) mancato rispetto delle disposizioni della Regione emanate in attuazione del sistema informativo unico a livello regionale delle reti e degli impianti del servizio idrico integrato e del servizio gestione dei rifiuti urbani e degli interventi per il loro adeguamento e sviluppo (c. 2, lett. a) della L.R. 23/2011).

Il Consiglio d'ambito approva il Piano d'ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

Il suddetto Piano specifica gli obiettivi da raggiungere nel periodo di affidamento e definisce gli standard prestazionali di servizio necessari al rispetto dei vincoli derivanti dalla normativa vigente, in relazione anche agli scenari di sviluppo demografico ed economico dei territori.

Il Piano è di norma aggiornato in occasione della revisione tariffaria periodica, ovvero nei casi in cui ciò sia necessario per il rispetto di disposizioni di legge.

Il Piano costituisce, in attuazione della pianificazione sovraordinata adottata secondo i contenuti previsti dall'art. 199 del D.lgs. 152/2006, lo strumento per il governo delle attività di gestione necessarie per lo svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e prevede il programma degli interventi, il modello gestionale ed organizzativo ed il piano economico finanziario. Nel caso l'attività di smaltimento e quella di raccolta e avviamento allo smaltimento siano svolte da soggetti distinti, 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.

Il piano d'ambito dei rifiuti individua altresì, nella descrizione del modello organizzativo e gestionale, le attività che il concessionario del servizio pubblico può svolgere mediante ricorso a soggetti esterni, nonché le modalità di avvalimento delle cooperative sociali di tipo B di cui all'art. 1, c. 1 della L. 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali) per la gestione dei centri di raccolta di cui all'art. 183, c. 1, lett. mm) del D.lgs. n. 152/2006.

Ai sensi dell'art. 7 c. 5, lettera c) della L.R. 23/2011, la definizione dei costi totali del servizio rifiuti urbani e l'approvazione dei Piani Economico-Finanziari rientrano tra le competenze del Consiglio di Ambito dell'Agenzia, previa acquisizione di un parere in merito da parte del Consiglio Locale.

Con proprie deliberazioni, annualmente il Consiglio d'Ambito provvede quindi alla definizione dei Piani Economico-Finanziari dei Comuni.

La definizione dei Piani Economico-Finanziari portati in approvazione è frutto di confronti tra Gestori e Agenzia e Comuni, che tengono in considerazione riferimenti quali:

- documentazione di regolazione dei rapporti con il Gestore posta a base degli affidamenti in essere;
- listini prezzi di quantificazione dei costi unitari dei servizi, laddove definiti;
- rendicontazioni consuntive sui costi dei servizi prodotte dai Gestori ai sensi delle disposizioni regionali in materia;
- Piani d'Ambito vigenti;
- specifiche programmazioni annuali di aggiornamento dei servizi;
- ulteriori specifici aspetti.



I costi di smaltimento dei rifiuti indifferenziati inclusi nei Piani Economico-Finanziari derivano dall'applicazione di una tariffa di smaltimento calcolata ai sensi delle già citate D.G.R. 11 febbraio 2013, n. 135 e D.G.R. 24 marzo 2014, n. 380.

Tali deliberazioni regionali recano disposizioni relative alla determinazione del corrispettivo per lo smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati di cui all'art. 16, c. 1, della L.R. 23/2011. Tale articolo detta infatti disposizioni specifiche per lo smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati, stabilendo in particolare che in presenza di un soggetto privato proprietario dell'impiantistica relativa alla gestione delle operazioni di smaltimento dei rifiuti urbani, compresi gli impianti di trattamento classificati R1, l'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani non ricomprende detta impiantistica che resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio, demandando all'Agenzia una serie di compiti tra cui quello di definire, sulla base dei criteri regionali, il costo dello smaltimento da imputare a tariffa considerando sia i costi effettivi che gli introiti. Sono, quindi, oggetto di regolazione con le suddette deliberazioni regionali i corrispettivi per lo smaltimento presso gli impianti che trattano esclusivamente rifiuti urbani o rifiuti urbani e speciali.

Si rimanda all'esame delle suddette deliberazioni per il dettaglio relativo alle modalità di calcolo della tariffa di smaltimento.

L'art. 7, c. 5, lett. f) della L.R. n. 23/2011 pone in capo al Consiglio d'ambito dell'Agenzia l'assunzione delle decisioni relative alle modalità di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

L'art. 8, c. 6, lett. a) della L.R. n. 23/2011 pone invece in capo ai Consigli locali l'individuazione dei bacini di affidamento dei servizi, nelle more del riallineamento delle scadenze delle gestioni in essere, ivi compresa la loro aggregazione con bacini di pertinenza di altri Consigli.

Al fine di rafforzare la gestione industriale dei servizi, i bacini di affidamento previsti dai piani di ambito vigenti alla data di entrata in vigore della L. 23/2011 possono essere oggetto di partizione del perimetro territoriale per i nuovi affidamenti dei servizi a condizione che sia garantito il miglioramento della qualità del servizio nell'interesse dell'utente, il raggiungimento degli obiettivi prestazionali nonché il conseguimento di una maggiore efficienza ed economicità del servizio per ogni nuovo bacino di affidamento oggetto della partizione, secondo i criteri stabiliti con direttiva vincolante della Regione (vedasi D.G.R. n. 1470 del 15 ottobre 2012). Tale verifica e conseguente decisione competono nel caso al Consiglio d'ambito dell'Agenzia ed è assunta a maggioranza dei suoi componenti.

In relazione alle procedure per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani sul territorio regionale, si sottolinea che, ai sensi dell'art. 16 della L.R. 23/2011, in presenza di un soggetto privato proprietario dell'impiantistica relativa alla gestione delle operazioni di smaltimento dei rifiuti urbani, compresi gli impianti di trattamento di rifiuti urbani classificati R1, l'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani non ricomprende detta impiantistica che resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio. A tal fine l'Agenzia individua dette specificità, regola i flussi verso tali impianti, stipula il relativo contratto di servizio e, sulla base dei criteri regionali, definisce il costo dello smaltimento da imputare a tariffa tenendo conto dei costi effettivi e considerando anche gli introiti.



1.3.2 Legge regionale n.16 del 5 ottobre 2015

Con Deliberazione Legislativa l'Assemblea Legislativa Regionale ha approvato il 30 Settembre 2015 la nuova Legge Regionale sulla gestione dei rifiuti urbani (L.R. n. 16/2015), avente oggetto "Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla Legge Regionale 19 Agosto 1996, n. 31 (disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)".

Ribadendo il rispetto, nella gestione dei rifiuti, della gerarchia di cui all'articolo 4 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, la nuova Legge Regionale, al comma 6 dell'art. 1, indica i seguenti nuovi obiettivi minimi da conseguire al 2020:

- la riduzione della produzione procapite dei rifiuti urbani dal 20% al 25%, rispetto alla produzione del 2011;
- la raccolta differenziata al 73%;
- il 70% di riciclaggio di materia.

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 6 dell'art. 1 sono promosse una serie di azioni:

- incentivare con meccanismi economici i comuni che ottengono i migliori risultati di riduzione dei rifiuti ed in particolare di minimizzazione della produzione pro capite di rifiuto urbano non inviato a riciclaggio (con l'istituzione di un Fondo d'Ambito di incentivazione alla prevenzione e riduzione dei rifiuti);
- favorire i progetti e le azioni di riduzione della produzione dei rifiuti urbani;
- favorire i progetti e le azioni di riduzione dello spreco alimentare a partire dalla fase di produzione e commercializzazione del prodotto;
- favorire i progetti di riuso dei beni a fine vita;
- favorire i sistemi di raccolta differenziata che consentono di ottenere la minimizzazione della produzione dei rifiuti, la massima differenziazione dei rifiuti ai fini del loro riciclaggio e la migliore qualità delle frazioni raccolte separatamente, quali le raccolte domiciliari di tipo porta a porta o sistemi equipollenti che ottengano pari risultati in termini di minimizzazione della produzione procapite di rifiuti non inviati a riciclaggio; i meccanismi definiti dalla legge per l'incentivazione della riduzione dei rifiuti non inviati a riciclaggio sono tra l'altro orientati a premiare i Comuni che presentino uno dei seguenti elementi:
 - hanno produzione pro capite di rifiuti non inviati a riciclaggio inferiori al 70% della media regionale registrata,
 - avviano raccolte porta a porta (o sistemi equipollenti in termini di quantità e qualità) che comprendano almeno il rifiuto indifferenziato e il rifiuto organico;
- applicare la tariffa puntuale quale strumento per la riduzione della produzione di rifiuti e di sostegno al miglioramento della qualità delle raccolte differenziate prevedendo specifici meccanismi incentivanti;
- promuovere lo sviluppo dell'impiantistica collegata al riuso e al riciclaggio, sia per le frazioni differenziate che per il rifiuto residuale;
- promuovere la ricerca sul rifiuto residuale al fine di modificare a monte sia la produzione dei beni non riciclabili, sia le modalità di gestione carenti di risultato;
- promuovere lo sviluppo dei centri di raccolta (CDR) in sinergia ai centri per il riuso.



1.3.3 Il nuovo PRRB 2022-2027

Il nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti e per la bonifica delle aree inquinate 2022-2027, è stato approvato dall'Assemblea Legislativa (Deliberazione assembleare n. 87 del 12/07/2022). Il Piano è entrato in vigore dalla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna telematico n. 244 del 5 agosto 2022 dell'avviso di approvazione.

Per i rifiuti urbani, con valore di **indirizzo** per il Piano d'ambito, gli obiettivi sono:

- a) riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani per unità di PIL come definito nel Programma nazionale di prevenzione;
- b) raggiungimento dell'80% di raccolta differenziata dei rifiuti urbani non pericolosi al 2025 a livello regionale e mantenimento di tale valore fino al 2027; l'obiettivo è declinato ulteriormente per ciascuna area omogenea:
 - all'area dei capoluoghi di Provincia e della costa è associato l'obiettivo specifico del 79% di raccolta differenziata;
 - all'area della montagna è associato l'obiettivo specifico del 67% di raccolta differenziata;
 - all'area della pianura è associato l'obiettivo specifico del 84% di raccolta differenziata;
- c) estensione a tutto il territorio regionale e implementazione della raccolta differenziata dei rifiuti tessili dal 2022;
- d) attivazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani pericolosi dal 2025;
- e) raggiungimento del 100% dei Comuni che hanno attivato la raccolta differenziata dei rifiuti organici;
- f) raggiungimento del 100% dei Comuni che hanno attivato la tariffazione puntuale;
- g) preparazione per il riutilizzo e riciclaggio del 66% in termini di peso rispetto al quantitativo totale dei rifiuti urbani prodotti al 2027;
- h) 120 kg/ab anno di rifiuto urbano pro-capite non inviato a riciclaggio al 2027;
- i) mantenimento fino al 2027 del tasso di raccolta differenziata dei Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (RAEE) indicato dal d.lgs. n. 49/2014;
- j) mantenimento fino al 2027 del tasso di raccolta differenziata di pile ed accumulatori indicato dal d.lgs. n. 188/2008;
- k) divieto di avvio del conferimento dei rifiuti urbani indifferenziati in discarica;
- l) l'autosufficienza per lo smaltimento nell'ambito regionale dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti derivanti dal loro trattamento, mediante l'utilizzo ottimale degli impianti esistenti;
- m) equa distribuzione territoriale dei carichi ambientali derivanti dalla gestione dei rifiuti;
- n) prevenzione nella dispersione di rifiuti per conseguire o mantenere un buono stato ecologico quale definito ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2008/56/CE e per conseguire gli obiettivi ambientali di cui all'articolo 4 della Direttiva 2000/60/CE.
- o) riduzione del 38% in termini di peso dei rifiuti alimentari, parametrato al 2027;
- p) riciclaggio di almeno il 65% in peso dei rifiuti di imballaggio al 2025.

Per raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata previsti dal PRRB, migliorarne la qualità e diffondere sistemi di quantificazione del rifiuto, è ritenuto necessario un ulteriore sviluppo dei principali sistemi di raccolta differenziata esistenti. A tal riguardo, è auspicato il superamento dei sistemi di raccolta multimateriale che hanno rese meno performanti.



Relativamente agli obblighi stabiliti dalla legge, nello sviluppo dei sistemi di raccolta differenziata di particolari categorie di rifiuti nel territorio regionale, si fa riferimento nello specifico:

- Frazione organica: secondo le modifiche apportate dal D.lgs. 116/2020 all'art. 182-ter del D.lgs. 152/2006, i rifiuti organici sono differenziati e riciclati alla fonte (anche mediante attività di compostaggio sul luogo di produzione) oppure raccolti in modo differenziato senza miscelarli con altri tipi di rifiuti, pertanto, in continuità con la strategia già portata avanti dal precedente piano dei rifiuti, saranno mantenuti gli attuali sistemi (raccolta differenziata, compostaggio domestico e/o di comunità) ed ulteriormente sviluppati ed estesi nei contesti territoriali dove le rese di intercettazione sono più basse.

- Rifiuti tessili: il D.lgs. 116/2020 stabilisce che dal 1° gennaio 2022 sarà obbligatoria anche la raccolta differenziata per i rifiuti tessili; nel 2019 in Regione Emilia-Romagna sono state raccolte 14.052 tonnellate di tessili (+1.675 tonnellate rispetto al 2018): dovrà quindi essere sviluppato il sistema di raccolta nelle realtà dove ancora non è presente o è presente parzialmente.

- Rifiuti urbani pericolosi: bisognerà tenere in considerazione le nuove disposizioni dettate dalla Direttiva (UE) 2018/851 per i rifiuti pericolosi: entro il 1° gennaio 2025 gli Stati membri dispongono la raccolta differenziata delle frazioni di rifiuti domestici pericolosi, onde garantire che essi siano trattati in conformità alla gerarchia dei rifiuti e alla protezione della salute umana e dell'ambiente e non contaminino altri flussi di rifiuti urbani. Inoltre, per alcune tipologie di rifiuti già sussiste l'obbligo normativo nazionale di raccolta e specifici target quantitativi di raccolta quali:

- RAEE: il D.lgs. 49 del 2014 (con le modifiche apportate dal D.lgs. 118/2020) disciplina, attraverso il principio della responsabilità estesa del produttore, il sistema di raccolta dei raee domestici (centri di raccolta, ritiro a chiamata o altra tipologia) e i tassi complessivi di raccolta da raggiungere, che devono essere mantenuti.

- Pile e accumulatori (RPA): il D.lgs. 188 del 2008 (con le modifiche apportate dal D.lgs. 118/2020) disciplina, attraverso il principio della responsabilità estesa del produttore, il sistema di raccolta dei rifiuti di pile e accumulatori e i relativi obiettivi di raccolta, che devono essere mantenuti; inoltre, la Commissione Europea ha recentemente lanciato una proposta di regolamento su pile e accumulatori e relativi rifiuti che propone un aggiornamento anche degli obiettivi di raccolta, che dovrebbero salire al 65% nel 2025 e al 70% nel 2030.

In attuazione delle strategie regionali, l'Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e i rifiuti (ATERSIR) in accordo con i Comuni, anche in forma associata, definirà le modalità operative di svolgimento del servizio in funzione dei contesti locali, tenendo conto dei livelli di costo e della sostenibilità da parte del sistema tariffario. Gli obiettivi di Piano, relativi alla fase di raccolta differenziata, dovranno essere previsti nei contratti di servizio. Per il raggiungimento degli obiettivi di Piano, viene posta particolare attenzione alla organizzazione dei sistemi di raccolta:

- nelle città capoluogo di Provincia, in quanto contesti caratterizzati da elevate produzioni di rifiuti e performance di raccolta differenziata generalmente più basse rispetto all'area pianura; occorrerà prevedere azioni specifiche mirate a migliorare le prestazioni nelle città capoluogo con le percentuali più basse di raccolta differenziata (al 2019) ed a mantenere il livello delle prestazioni nelle città dove già si registrano valori superiori al valore obiettivo di piano, concentrandosi parallelamente ad incrementare la qualità delle raccolte e utilizzare metodi di raccolta che consentono di riconoscere l'utenza e quantificare il rifiuto;



- nell'area omogenea "montagna", alla luce delle intrinseche difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi di piano dato il particolare contesto territoriale; bisogna prevedere misure ed azioni atte ad incrementare le percentuali di raccolta differenziata e la qualità delle raccolte stesse; dovranno essere quindi sviluppati o migliorati sistemi di raccolta specifici ed intelligenti che, tenendo in considerazione la bassa densità di utenza che caratterizza queste aree e i percorsi di raccolta usualmente più lunghi, siano in grado di effettuare una modalità di raccolta adeguata, performante ed in grado di raggiungere gli obiettivi di piano, agendo anche in un'ottica di area vasta. A tal fine, nell'ambito dei decreti sull'economia circolare previsti dal PNRR e con specifico riferimento all'area montana, si prevede di candidare a finanziamento l'informatizzazione del servizio di raccolta e l'applicazione della tariffazione puntuale tramite acquisizione di cassonetti intelligenti propedeutici alla raccolta differenziata, al fine di raggiungere l'obiettivo di raccolta differenziata fissato dal presente Piano.

Le azioni di miglioramento dei sistemi di raccolta dovranno essere accompagnate da adeguate campagne di informazione-comunicazione a livello territoriale che potranno comportare il coinvolgimento attivo di cittadini, imprese e scuole.

Le azioni per l'organizzazione della raccolta differenziata per ciascuna area omogenea sono declinate per ciascuna frazione merceologica di rifiuto come riportato nelle seguenti Tabelle della Relazione Generale del PRRB stesso.



Figura 1.2 PRRB Obiettivi ed azioni per l'organizzazione della raccolta differenziata nell'area omogenea di pianura

OBIETTIVI GENERALI	Obiettivo di RD al 2027: 84% Incremento della percentuale di RD: del 7% al 2027	AREA OMOGENEA PIANURA
Frazioni merceologiche	Obiettivi specifici	Azioni
Umido	Incremento della resa di intercettazione del 10% al 2027	<ul style="list-style-type: none"> - incremento dei principali sistemi di raccolta differenziata della frazione organica; - diffusione e valorizzazione delle pratiche di autocompostaggio e di compostaggio di comunità, in sostituzione dei sistemi di raccolta differenziata.
Carta e plastica	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento della resa di intercettazione della carta del 9% al 2027; - Incremento della resa di intercettazione della plastica del 17% al 2027 	<ul style="list-style-type: none"> - incremento dei sistemi di raccolta differenziata delle frazioni carta e plastica in funzione del miglioramento della qualità della raccolta e in relazione alla specificità del contesto territoriale.
Vetro e metalli	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento della resa di intercettazione del vetro del 4% al 2027; - Incremento della resa di intercettazione dei metalli del 15% al 2027. 	<ul style="list-style-type: none"> - maggiore diffusione dei sistemi di raccolta differenziata del vetro ed incremento per i sistemi di raccolta differenziata dei metalli in funzione del miglioramento della qualità della raccolta e in relazione alla specificità del contesto territoriale; - per i metalli: incremento dell'intercettazione presso i centri di raccolta, attraverso raccolte dedicate o altri sistemi di raccolta.
Verde	Incremento della resa di intercettazione del 4% al 2027	<ul style="list-style-type: none"> - maggiore diffusione dei sistemi di raccolta del verde in funzione del miglioramento della qualità della raccolta e in relazione alla specificità del contesto territoriale; - diffusione e valorizzazione delle pratiche di autocompostaggio e di compostaggio di comunità, in sostituzione dei sistemi di raccolta differenziata.
Legno	Incremento della resa di intercettazione dell'1% al 2027	<ul style="list-style-type: none"> - diffusione di sistemi di intercettazione presso i centri di raccolta o attraverso raccolte dedicate.
Altro RD	Incremento della resa di intercettazione del 5% al 2027	<ul style="list-style-type: none"> - incremento dell'intercettazione presso i centri di raccolta o tramite raccolte dedicate; - rifiuti Tessili: diffusione dei sistemi di raccolta dei rifiuti tessili in relazione alla specificità del contesto territoriale; - rifiuti urbani pericolosi: incremento dei sistemi di raccolta dei rifiuti urbani pericolosi in funzione degli obiettivi normativi (ove presenti) e in relazione alla specificità del contesto territoriale.
Indifferenziato		<ul style="list-style-type: none"> - estensione dei principali sistemi di raccolta dell'indifferenziato dotati di dispositivi per il riconoscimento delle utenze e la quantificazione del rifiuto conferito.
Soggetti competenti	Atersir, Enti locali e Gestori del servizio rifiuti	
Strumenti	Piano d'Ambito e altri strumenti di programmazione	



Figura 1.3 PRRB Obiettivi ed azioni per l'organizzazione della raccolta differenziata nell'area omogenea di montagna

OBIETTIVI GENERALI	Obiettivo di RD al 2027: 67% Incremento della percentuale di RD: del 8% al 2027*	AREA OMOGENEA MONTAGNA
Frazioni merceologiche	Obiettivi specifici	Azioni
Umido	Incremento della resa di intercettazione del 20% al 2027	- incremento dei principali sistemi di raccolta differenziata della frazione organica; - diffusione e valorizzazione delle pratiche di autocompostaggio e di compostaggio di comunità, in sostituzione dei sistemi di raccolta differenziata.
Carta e plastica	- Incremento della resa di intercettazione della carta del 9% al 2027 - Incremento della resa di intercettazione della plastica del 19% al 2027	- incremento dei sistemi di raccolta differenziata delle frazioni carta e plastica in funzione del miglioramento della qualità della raccolta e in relazione alla specificità del contesto territoriale.
Vetro e metalli	- Incremento della resa di intercettazione del vetro del 3% al 2027 - Incremento della resa di intercettazione dei metalli del 13% al 2027	- maggiore diffusione dei sistemi di raccolta differenziata del vetro ed incremento per i sistemi di raccolta differenziata dei metalli in funzione del miglioramento della qualità della raccolta e in relazione alla specificità del contesto territoriale; - per i metalli: incremento dell'intercettazione presso i centri di raccolta, attraverso raccolte dedicate o altri sistemi di raccolta.
Verde	Incremento della resa di intercettazione dell'10% al 2027	- maggiore diffusione dei sistemi di raccolta del verde in funzione del miglioramento della qualità della raccolta e in relazione alla specificità del contesto territoriale; - diffusione e valorizzazione delle pratiche di autocompostaggio e di compostaggio di comunità, in sostituzione dei sistemi di raccolta differenziata.
Legno	Incremento di resa di intercettazione del 3% al 2027	- diffusione di sistemi di intercettazione presso i centri di raccolta o attraverso raccolte dedicate.
Altro RD	Incremento della resa di intercettazione dell'1% al 2027	- incremento dell'intercettazione presso i centri di raccolta o tramite raccolte dedicate; - rifiuti Tessili: diffusione dei sistemi di raccolta dei rifiuti tessili in relazione alla specificità del contesto territoriale; - rifiuti urbani pericolosi: incremento dei sistemi di raccolta dei rifiuti urbani pericolosi in funzione degli obiettivi normativi (ove presenti) e in relazione alla specificità del contesto territoriale.
Indifferenziato		- estensione dei principali sistemi di raccolta dell'indifferenziato dotati di dispositivi per il riconoscimento delle utenze e la quantificazione del rifiuto conferito.
Soggetti competenti	Atersir, Enti locali e e Gestori del servizio rifiuti	
Strumenti	Piano d'Ambito e strumenti di programmazione	
*Sviluppare e migliorare sistemi di raccolta specifici ed intelligenti , che tengono in considerazione la bassa densità di utenza che caratterizza le aree montane e i percorsi di raccolta usualmente più lunghi		

Figura 1.4 PRRB Obiettivi ed azioni per l'organizzazione della raccolta differenziata nell'area omogenea capoluoghi-costa



OBIETTIVI GENERALI	Obiettivo di RD al 2027: 79% Incremento della percentuale di RD: dell' 11% al 2027	AREA OMOGENEA CAPOLUOGHI-COSTA
Frazioni merceologiche	Obiettivi specifici	Azioni
Umido	Incremento della resa di intercettazione del 12% al 2027	<ul style="list-style-type: none"> - incremento dei principali sistemi di raccolta differenziata della frazione organica; - diffusione e valorizzazione delle pratiche di autocompostaggio e di compostaggio di comunità, in sostituzione dei sistemi di raccolta differenziata.
Carta e plastica	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento della resa di intercettazione della carta del 9% al 2027 - Incremento della resa di intercettazione della plastica del 23% al 2027 	<ul style="list-style-type: none"> - incremento dei sistemi di raccolta differenziata delle frazioni carta e plastica in funzione del miglioramento della qualità della raccolta e in relazione alla specificità del contesto territoriale.
Vetro e metalli	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento della resa di intercettazione del vetro del 5% al 2027 - Incremento della resa di intercettazione dei metalli del 25% al 2027 	<ul style="list-style-type: none"> - maggiore diffusione dei sistemi di raccolta differenziata del vetro ed incremento per i sistemi di raccolta differenziata dei metalli in funzione del miglioramento della qualità della raccolta e in relazione alla specificità del contesto territoriale; - per i metalli: incremento dell'intercettazione presso i centri di raccolta, attraverso raccolte dedicate o altri sistemi di raccolta.
Verde	Incremento della resa di intercettazione del 10% al 2027	<ul style="list-style-type: none"> - maggiore diffusione dei sistemi di raccolta del verde in funzione del miglioramento della qualità della raccolta e in relazione alla specificità del contesto territoriale; - diffusione e valorizzazione delle pratiche di autocompostaggio e di compostaggio di comunità, in sostituzione dei sistemi di raccolta differenziata.
Legno	Incremento della resa di intercettazione del 4% al 2027	<ul style="list-style-type: none"> - diffusione di sistemi di intercettazione presso i centri di raccolta o attraverso raccolte dedicate.
Altro RD	Incremento della resa di intercettazione del 6% al 2027	<ul style="list-style-type: none"> - incremento dell'intercettazione presso i centri di raccolta o tramite raccolte dedicate; - rifiuti Tessili: diffusione dei sistemi di raccolta dei rifiuti tessili in relazione alla specificità del contesto territoriale; - rifiuti urbani pericolosi: incremento dei sistemi di raccolta dei rifiuti urbani pericolosi in funzione degli obiettivi normativi (ove presenti) e in relazione alla specificità del contesto territoriale.
Indifferenziato		<ul style="list-style-type: none"> - estensione dei principali sistemi di raccolta dell'indifferenziato dotati di dispositivi per il riconoscimento delle utenze e la quantificazione del rifiuto conferito.
Soggetti competenti	Atersir, Enti locali e Gestori del servizio rifiuti	
Strumenti	Piano d'Ambito e strumenti di programmazione	



Recupero di materia

Il Piano attua il principio di prossimità tenendo conto del contesto geografico e della necessità di impianti specializzati per determinate tipologie di rifiuti nonché della effettiva presenza di un consolidato mercato del recupero. Gli obiettivi di Piano specifici per il recupero di materia prevedono al 2027:

- l'obiettivo di riciclaggio al 66% (l'indicatore della percentuale di avvio al riciclaggio è stato rideterminato a seguito dell'applicazione della nuova metodologia ed è corrispondente a quello del 70% determinato con la vecchia metodologia di calcolo contenuto nel Documento Programmatico) in termini di peso da non applicarsi solo a specifiche frazioni, ma all'intero ammontare del rifiuto urbano;
- l'estensione degli obblighi di raccolta separata anche ai rifiuti organici, tessili e domestici pericolosi;
- l'incremento del recupero della frazione organica finalizzato alla produzione di compost di qualità e/o di biometano.
- la diffusione, l'incentivazione e la valorizzazione delle pratiche di autocompostaggio e di compostaggio di comunità, soprattutto dove la raccolta dell'umido e del verde stradale comporti difficoltà tecnico/economiche.

La valorizzazione dei rifiuti ai fini del recupero di materia dovrà garantire:

- la massimizzazione dei quantitativi effettivamente recuperati, da attuare attraverso il miglioramento della raccolta e dei processi di recupero, al fine di ridurre la produzione di scarti da avviare a smaltimento;
- l'ottenimento del massimo contributo Conai o di adeguati ricavi dalla vendita dei rifiuti a vantaggio dei Comuni che sostengono i costi della raccolta differenziata;
- la valorizzazione di specifiche tipologie di rifiuti quali: la frazione organica; i rifiuti da spazzamento stradale; i rifiuti plastici (anche a seguito dell'integrazione della strategia regionale per la riduzione dell'incidenza delle plastiche sull'ambiente); i rifiuti tessili; i RAEE, in particolar modo i prodotti TIC (Tecnologie dell'Informazione e della comunicazione); i rifiuti da costruzione e demolizione con l'introduzione della demolizione selettiva e la successiva cernita.
- lo sviluppo, sul territorio regionale, di sistemi virtuosi che, per le diverse filiere, favoriscano l'insediamento dell'industria del riciclo in località prossime a quelle delle aziende che ne utilizzano i prodotti, consentendo in tal modo di coniugare sviluppo economico e riduzione degli impatti ambientali legati al trasporto.

Recupero di energia e smaltimento

Il PRRB organizza i flussi dei rifiuti urbani indifferenziati verso gli impianti più prossimi ai luoghi di produzione e trattamento, e tiene conto di quelli derivanti dal loro trattamento e di quelli da RD da avviare direttamente a recupero energetico/smaltimento; ciò al fine di ridurre le pressioni ambientali generate dal sistema esistente, con particolare riferimento ai trasporti. Con riferimento ai rifiuti urbani indifferenziati il Piano pone, quale obiettivo, il divieto di avvio a smaltimento in discarica, ferma restando la saturazione delle capacità già pianificate e autorizzate in attuazione del precedente Piano 2014-2021.



L'attuazione delle politiche di prevenzione, di incremento quali-quantitativo della raccolta differenziata e di incremento delle percentuali di riciclaggio determinano la necessità di provvedere ad una ottimizzazione dei flussi verso l'impiantistica esistente e di valutare l'eventuale fabbisogno di nuovi impianti di smaltimento. In recepimento di quanto previsto dalla normativa vigente il presente Piano prevede quindi:

- l'ottimizzazione dinamica dei flussi di rifiuti contestuale all'evoluzione nel tempo del sistema degli impianti riducendo al minimo la distanza tra produzione e trattamento;
- un'equa distribuzione dei carichi ambientali sull'ambito ottimale coincidente con l'intero territorio regionale;
- l'utilizzo residuale dei termovalorizzatori per la valorizzazione energetica dei rifiuti urbani indifferenziati non ulteriormente riciclabili, prodotti sul territorio regionale, nel rispetto del principio di prossimità;
- la non ammissione in discarica per i rifiuti idonei al riciclo o al recupero di altro tipo, ad eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale;
- la non ammissione in discarica dei rifiuti urbani indifferenziati - la progressiva riduzione del conferimento dei RUB in discarica;
- il recupero energetico (biogas/biometano) dal trattamento dei rifiuti organici.

Proposta di un modello regionale di Tariffazione Puntuale

Nei modelli di tariffa/tributo puntuale attualmente applicati nei Comuni emiliano-romagnoli persistono numerosi elementi presuntivi ereditati dal metodo normalizzato (D.P.R. n. 158/1999) quali:

- La ripartizione dei costi del servizio tra Utenze Domestiche e Utenze Non Domestiche in modo discrezionale e non secondo un principio e di equità contributiva;
- La presenza delle superfici tassabili come parametro che influisce sulla determinazione della parte variabile (e/o fissa) della tariffa rifiuti;
- Il permanere dei coefficienti presuntivi di produzione dei rifiuti (k del D.P.R. 158/99) per l'attribuzione della parte fissa e variabile alle diverse categorie di utenza;
- La sussistenza delle categorie tariffarie delle utenze non domestiche previste dal D.P.R. 158/99 (le cosiddette 30 categorie del "metodo normalizzato").

Si ritiene che tali elementi non possano pienamente consentire di ricondurre la tariffa pagata dall'utente all'effettivo controvalore del servizio reso venendo di fatto a mancare un rapporto sinallagmatico tra le due grandezze, presupposto per la configurazione di una tariffa pienamente corrispettiva. Da qui è emersa l'esigenza di elaborare una nuova metodologia su scala regionale che consenta di superare gli elementi presuntivi e le cui tariffe siano sostenute dall'utenza in coerenza con il principio "chi inquina paga" ed in ottica di pieno controvalore del servizio fruito.

In quest'ottica, è stato realizzato uno studio finalizzato a progettare una metodologia di applicazione della tariffa puntuale equa e corrispettiva che possa essere applicabile indipendentemente dal modello di raccolta scelto da ciascun Comune. Lo studio realizzato, basato sulle misurazioni di 206.000 utenze domestiche e 20.400 utenze non domestiche, ha innanzitutto indagato la relazione che lega le superfici e la produzione di rifiuto indifferenziato facendo emergere che tale relazione è completamente assente per le utenze domestiche. Per le utenze non domestiche è emerso che esiste una relazione positiva e statisticamente significativa solo per alcune attività economiche, per altre invece il legame è assente o comunque molto debole. Lo studio ha altresì consentito di formulare una



prima proposta di modello tariffario in grado di definire delle “funzioni di produzione” di rifiuto a livello di bacino di affidamento (e anche di singolo Comune), che dettagliano la composizione dei rifiuti prodotti dalle utenze domestiche e non domestiche nelle principali frazioni della raccolta differenziata (almeno per le frazioni di organico, plastica, vetro, carta e cartone e rifiuto secco urbano residuo) e possono essere utilizzate come partitori per commisurare la quota variabile della tariffa, ovvero per trasferire agli utenti il segnale di prezzo relativo ai costi di raccolta, trasporto, trattamento e smaltimento delle singole frazioni, avviando a costose misurazioni e superando i criteri presuntivi in favore di misurazioni dirette o indirette. Il modello prevede una specifica allocazione delle singole voci di costo costituenti il PEF armonizzata con il Metodo Tariffario Rifiuti di ARERA: tale allocazione costituisce la base su cui si innesta l'articolazione tariffaria poiché determina la ripartizione dei costi (in primis fra le utenze domestiche e non domestiche), e dunque la partecipazione proporzionale delle stesse al gettito. Ad esempio, i costi di trattamento e smaltimento del rifiuto indifferenziato vengono coperti dalle quote variabili a misura, mentre il costo di gestione del rapporto contrattuale viene coperto dalla quota fissa e commisurato alla periodicità di fatturazione; altre voci di costo (ad esempio i costi generali) vengono coperti sulla base degli abitanti equivalenti. Ai criteri presuntivi si sostituiscono quindi grandezze chiave riferite al territorio e misurate in modo diretto o indiretto (produzione di indifferenziato, numero utenze, abitanti equivalenti, funzioni di produzione). Il modello potrà essere implementato in un'azione sinergica che veda il supporto congiunto di Regione, ANCI e ATERSIR, ciascuno per le proprie competenze, ai fini di accompagnarne l'avvio nei territori nella maniera più celere possibile. In particolare, l'interlocuzione avuta con ANCI ed ATERSIR ha portato alla condivisione delle date del 2023 di passaggio alla tariffazione puntuale per i Comuni che hanno già effettuato la trasformazione del servizio e del 2024 per i restanti Comuni. Decorso tale termine si provvederà all'individuazione di aspetti sanzionatori per inadempimento nell'ambito del percorso di adeguamento della L.R. 16/2015.

1.3.4 *Tariffazione puntuale*

Con la **L.R. 5 ottobre 2015, n. 16** e s.m.i. in tema di economia circolare la Regione dettava obblighi di adozione dello strumento della tariffazione puntuale entro il termine del 31 dicembre 2020, ma al contempo ha previsto anche incentivi economici per i Comuni intenzionati a passare a tariffa puntuale, da utilizzare a parziale copertura dei costi del servizio.

Successivamente, la Regione Emilia-Romagna ha prorogato di due anni – dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2022 – il termine entro cui dovrà essere avviata su tutto il territorio regionale la tariffa puntuale differenziata per utenze domestiche e non, attraverso la modifica della LR Emilia-Romagna 16/2015 stabilita dall'articolo 10 della **LR 29 dicembre 2020 n. 11** (LR di stabilità 2021 dell'Emilia Romagna).

Da ultimo, la Regione Emilia-Romagna ha recentemente prorogato di ulteriori due anni – dal 31 dicembre 2022 al 31 dicembre 2024 – il termine entro cui dovrà essere avviata su tutto il territorio regionale la tariffa puntuale differenziata per utenze domestiche e non, prevedendo anche in questo caso la modifica della LR Emilia-Romagna 16/2015 con l'articolo 6 della **LR 27 dicembre 2022 n. 23** (LR di stabilità 2023 dell'Emilia-Romagna).



1.4 Pianificazione d'ambito

Con Delibera del Consiglio d'Ambito n. 58 del 25 luglio 2018, ATERSIR ha approvato il Piano d'Ambito del servizio gestione rifiuti per il territorio provinciale di Rimini, su proposta del Consiglio Locale di Rimini avvenuta con Deliberazione n. 3 del 16 luglio 2018, ai sensi della L.R. 23/2011. La Delibera precisa che i contenuti del Piano d'Ambito e i relativi allegati assumono valore indicativo ai fini della predisposizione della documentazione tecnico-economica e regolamentare da porre a base dell'affidamento dei servizi.



2 DEFINIZIONE DELLO STATO DI FATTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

Il presente Capitolo descrive e analizza la situazione territoriale della Provincia di Rimini (Territorio di competenza dell'ex-ATO 9 e dei Comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio compresi nella pianificazione regionale dal 1° gennaio 2022, a seguito del distacco dalla Provincia di Pesaro-Urbino e aggregazione a quella di Rimini) con l'obiettivo di definire un quadro descrittivo delle caratteristiche abitative, demografiche e socio-economiche dell'ambito che condizionano articolazione e risultati del servizio di gestione dei rifiuti.

I dati presi in considerazione provengono in larga misura dagli Enti locali, dai Gestori dei servizi ambientali operanti sul territorio provinciale, dalle elaborazioni dell'Osservatorio Rifiuti sovra regionale e di ATERSIR; per quanto riguarda i dati di inquadramento territoriale anche dall'ISTAT e Unioncamere, con particolare riferimento al 2021.

2.1 Inquadramento territoriale

2.1.1 Geografia e Ambiente

Il territorio provinciale di Rimini si compone di cinque aree morfologicamente e paesaggisticamente omogenee.

Il settore nord-occidentale della Provincia, costituito dall'estrema parte meridionale della Pianura Padana, tra i comuni di Rimini, Bellaria-Igea Marina e Santarcangelo di Romagna, è prevalentemente agricolo, anche se notevolmente trasformato dalla presenza di insediamenti residenziali (Santarcangelo, San Vito, Santa Giustina, Orsoletto), aree produttive (Santarcangelo e Rimini Nord), poli commerciali (Rimini Nord), infrastrutture stradali e ferroviarie (SS 9 Via Emilia, Autostrada A14, ferrovia Bologna-Ancona).

Lungo il Mare Adriatico, che rappresenta il limite orientale del territorio provinciale, si estende una lunga e stretta fascia litoranea pianeggiante, quasi interamente occupata dalla conurbazione costiera della Riviera romagnola, estesa senza soluzione di continuità da Cervia a Gabicce Mare. Il principale centro della conurbazione è la città di Rimini, che rappresenta anche il maggiore snodo di comunicazioni verso le città della Pianura Padana e verso l'entroterra. La costa sabbiosa è particolarmente bassa ed è caratterizzata da una spiaggia molto ampia.

La gran parte dei settori occidentale e meridionale della Provincia è costituito da rilievi collinari, progressivamente più alti verso l'entroterra. Le due valli principali – quelle del Marecchia e del Conca – presentano caratteri molto differenti. La prima è caratterizzata da una serie di formazioni rocciose aspre e dirupate (gli speroni di Torriana, Montebello, Saiano, Verucchio, San Leo, Pietracuta e, fuori dal territorio provinciale, il Monte Titano, su cui sorge la capitale della Repubblica di San Marino), mentre il paesaggio della Valconca è costituito da colline basse e dal profilo più dolce.



Una limitata porzione sud-occidentale, corrispondente all'alta Valmarecchia, comprende infine i primi rilievi montuosi dell'Appennino Tosco-Romagnolo, con il massiccio del Monte Carpegna (1415 m). In questa area, che presenta una bassa densità di popolazione e una relativamente modesta antropizzazione, il paesaggio agrario è limitato, e lascia spazio a pascoli e boschi.

2.1.2 La popolazione provinciale

La popolazione residente della provincia di Rimini al 31 dicembre 2021 era di 341.474 abitanti, pari al 7,7% della popolazione regionale.

Tabella 2.1 Comuni e popolazione per classe dimensionale

Classi	Comuni		Abitanti 2017		Abitanti 2021		Variazione	
	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%
< 2.500	10	37,0%	12.760	3,7%	12.362	3,6%	-398	-3,1%
2.500-5.000	3	11,1%	8.717	2,6%	8.552	2,5%	-165	-1,9%
5.000-10.000	6	22,2%	41.214	12,1%	41.421	12,1%	207	0,5%
10.000-50.000	7	25,9%	128.480	37,7%	128.141	37,5%	-339	-0,3%
≥ 50.000	1	3,7%	150.007	44,0%	150.998	44,2%	991	0,7%
Totale	27	100,0%	341.178	100,0%	341.474	100,0%	296	0,1%

Fonte: elaborazioni su dati ATERSIR

Il 70% dei Comuni ha una popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, a cui corrisponde il 18% circa della popolazione provinciale.

Il capoluogo Rimini è l'unico centro con più di 50.000 abitanti e la sua popolazione rappresenta il 44% del totale provinciale.

Nel quinquennio 2017-2021 la situazione demografica della provincia si è mantenuta sostanzialmente stabile.

Tabella 2.2 Distribuzione dei Comuni per classe dimensionale e per zona omogenea

Classi	Zona omogenea			
	Capoluoghi-Costa (CC)	Pianura (P)	Montagna (M)	Provincia
< 2.500	0	4	6	10
2.500-5.000	0	1	2	3
5.000-10.000	0	5	1	6
10.000-50.000	4	3	0	7
≥ 50.000	1	0	0	1
Totale	5	13	9	27

Tabella 2.3 Distribuzione degli abitanti per zona omogenea - Anno 2021

Classi	Zona omogenea			
	Capoluoghi-Costa (CC)	Pianura (P)	Montagna (M)	Provincia

