

**La gestione del ciclo integrato dei rifiuti: analisi comparativa dei *case studies* di Roma e Milano tra *input* europeistici verso modelli di economia rigenerativa e *impasse* locali**

di Gianpiero Gaudiosi\*

23 marzo 2022

Sommario: 1. Introduzione. Servizi pubblici locali a rete: la *species* del “servizio rifiuti” tra peculiarità e prospettive di miglioramento future. – 2. L’etereo modello eurounitario di *circular economy* al tavolo della *governance* multilivello. – 3. Primi esiti del mandato regolatorio e di controllo del ciclo dei rifiuti in capo all’ARERA. – 4. La natura ancipite degli atti di regolazione di ARERA. – 5. Il nuovo metodo tariffario (MTR) per il triennio 2018-2021. – 6. *Segue*: il secondo periodo regolatorio (2022-2025). Il MTR-2. – 7. *Case study*: il virtuoso esempio della AMSA S.p.A. di Milano. – 8. L’altro volto della gestione dei servizi di igiene urbana nel caso dell’omologa capitolina AMA S.p.A.: come il fine vita dei prodotti genera un’emergenza. – 9. Procedure ad evidenza pubblica: un breve prontuario sulle *best practice* e sulle strategie di gara migliorative della qualità e competitività nel settore dei rifiuti.

**1. Introduzione. Servizi pubblici locali a rete: la *species* del “servizio rifiuti” tra peculiarità e prospettive di miglioramento future**

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati identifica, già diversi anni or sono, un paradigmatico *case-study* dalle notevoli implicazioni pratiche. Ciò spiega la ragion per cui i teorici del diritto, tanto quanto gli studiosi di economia pubblica, vi hanno intravisto il *core* sul quale costruire rinnovate analisi e avviare stimolanti riflessioni in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica generale (*scilicet* i settori idrico, gas, energia elettrica, trasporti). Il *genus* si mostra immediatamente contraddistinto dalla necessaria comunanza di taluni fattori minimi. Primariamente, risalendo alla genesi del concetto stesso, il parametro distintivo accomunante i servizi anzidetti attiene all’esistenza di una rete, sia essa materiale o immateriale, cui si accompagna un proteiforme insieme di caratteri ulteriori e

---

\* Legale di società pubblica, specializzato in diritto amministrativo e appalti pubblici.

suscettibili di variare per lo più in funzione dell'impostazione giuspubblicistica cui si intenda aderire in merito alla nozione di servizio pubblico<sup>1</sup>. Per quanto qui di interesse corre l'obbligo, però, di dettagliare sin da subito le peculiarità proprie e immanenti alla *species* del servizio rifiuti, onde evitare che quest'ultima venga indiscriminatamente accostata alle ulteriori fattispecie e confusamente attratta all'interno di un unico, grande, calderone. L'elemento qualificante la gestione del ciclo dei rifiuti investe due aspetti cardine. Il primo afferisce alla configurazione stessa del servizio che tipicamente assume le forme di un "sistema a filiera complessa" e "a cascata", giacché si snoda lungo una pluralità di fasi tra loro intimamente connesse (raccolta, trasporto, recupero e smaltimento<sup>2</sup>). Al cospetto della serie di attività ante descritte, l'utente è sito "a monte" in quanto – diversamente che per altri servizi locali – non coincide solamente con il soggetto interessato alla "dismissione" del rifiuto, attraverso il riutilizzo, riciclaggio ovvero (solo in ultima analisi e quale *extrema ratio*, come si vedrà *infra*) a mezzo di operazioni di smaltimento dello stesso. *A contrario*, nell'ambito dell'ampio e complesso ciclo di vita del rifiuto, il prototipo del consumatore assomma in sé, ad un tempo, le figura dell'utente finale del servizio e il ruolo di produttore iniziale del rifiuto, dalla cui "nascita" prende le mosse l'intero processo organizzativo. Detto aspetto, in cui è possibile intravedere il secondo dei capisaldi del settore, appare del resto perfettamente in linea con la definizione di rifiuto che ancora oggi trova accoglimento nel D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (d'ora innanzi, T.U. ambiente), sebbene coniata nel lontano 1975<sup>3</sup>. L'art. 183, comma 1, lett. a) – nel ricalcare l'impronta definitoria di matrice eurounitaria – riconduce sotto la voce "rifiuto" «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi». A questo proposito, il tenore descrittivo della norma testé citata presenta una duplice connotazione, mercé il riferimento alla condizione per cui – affinché la sostanza od oggetto (criterio oggettivo) sia qualificabile come rifiuto – occorre che il detentore

---

<sup>1</sup> Non può non farsi riferimento alla nota tanto quanto risalente dicotomia polarizzata sulle due opposte letture della nozione, delle quali l'una qualifica il servizio pubblico in termini soggettivi, focalizzandosi sul meccanismo di "municipalizzazione" e ossia di imputazione del servizio medesimo ad un soggetto pubblico. La seconda impostazione, susseguente la prima sul piano cronologico e oggi largamente predominante, fonda il nucleo definitorio del concetto di servizio pubblico su una matrice oggettiva, ponendo l'enfasi sulla natura dell'attività in cui si sostanzia, la quale non può che essere oggettivamente pubblica, «in quanto intimamente connessa con il soddisfacimento di bisogni... collettivamente avvertiti come primari». L'ipotesi ricostruttiva incentrata su una concezione oggettiva del servizio pubblico risale già a U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964 ed oggetto di ulteriore e approfondita analisi da parte di D. SORACE, *La riflessione giuridica di Umberto Pototschnig: i "servizi pubblici"*, in *Diritto pubblico*, 2002, pp. 583 e ss.. A questo proposito, sul tema specifico, risponde esaurientemente al condiviso e non facile intento di enucleare i caratteri che meglio identificano i servizi *de quibus* partendo da un'analisi degli aspetti surriferiti lo scritto di F. VETRÒ, *Il servizio pubblico a rete. L'esempio paradigmatico dell'energia elettrica*, Giappichelli Ed., Torino, 2005. In particolare, si rimanda al capitolo I, dal titolo «Nozione e caratteri del servizio pubblico in genere e del servizio pubblico a rete in specie», pp. 15 e ss.

<sup>2</sup> La definizione di «gestione dei rifiuti» si ricava dall'art. 183, comma 1, lett. n) del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. ambiente). A ben vedere, tuttavia, i singoli momenti che compongono il ciclo della gestione dei RU si differenziano significativamente tanto sul piano tecnico che sotto il profilo economico.

<sup>3</sup> Il riferimento è alla direttiva 75/442/CEE.

ponga in essere o semplicemente abbia l'intenzione o l'obbligo di porre in essere una condotta materiale consistente nell'atto di disfarsene (criterio soggettivo)<sup>4</sup>. Quanto esposto in premessa – lungi dall'arrestarsi entro un piano astrattamente illustrativo del fenomeno in esame – serve piuttosto a fornire le coordinate necessarie per orientarsi e comprendere nel prosieguo quali siano le principali criticità sottese alle esperienze di regolazione del settore, nonché ad introdurre le soluzioni prospettabili, *de iure condendo*, in vista del miglioramento dell'efficacia ed efficienza del mercato dei rifiuti.

## **2. L'etereo modello eurounitario di *circular economy* al tavolo della *governance* multilivello**

Onde affrontare compiutamente le tematiche surriferite giova preliminarmente inquadrare il regime normativo vigente e l'assetto del mercato dei rifiuti, ambedue inevitabilmente condizionati dalle indicazioni di scaturigine eurounitaria. La disciplina ambientale e la materia dei rifiuti, *stricto sensu* intesa, sono state difatti attraversate in anni recenti da un impetuoso filone di riforme ispirate alla volontà di promuovere un approccio che risultasse edificato su modelli di economia "rigenerativa"<sup>5</sup>. Dette riforme e le correlate normative nazionali di recepimento<sup>6</sup>, improntate su una rilettura complessiva del sistema secondo una logica denominata di "chiusura del cerchio" – volta a far sì che il rifiuto<sup>7</sup> segua un'orbita circolare migrando "dalla culla alla culla" – hanno finito inevitabilmente per impattare sulla *governance* di settore, già di per sé oltremodo complessa. Come noto, l'erogazione del servizio di igiene urbana dipende da un sistema di *governance* multilivello. Originariamente, detto disegno di *governance* era centrato sulla figura ed il ruolo del Comune regolatore<sup>8</sup>. Ad esito del processo di progressiva erosione del relativo diritto di privativa<sup>9</sup>, i Comuni hanno visto

---

<sup>4</sup> Sul punto, cfr. P. FICCO, Definizione di rifiuto e codice EER in Paola Ficco, *Gestire i rifiuti tra legge e tecnica* (A cura di), Edizioni Ambiente, VIII, ottobre 2020, pp. 49 e ss.

<sup>5</sup> A tal proposito, assumono rilievo, prime fra tutte, le direttive UE che compongono il c.d. "pacchetto sull'economia circolare". Di queste, in particolare, la Direttiva (Ue) 2018/850 che modifica la direttiva 1999/31/Ce sulle discariche e la Direttive (Ue) 2018/851 e 2018/852 che modificano la direttiva-quadro 2008/98/Ce ('*Waste Framework Directive*') relativa ai rifiuti.

<sup>6</sup> Un passaggio fondamentale nell'ottica dell'attuazione, nel nostro ordinamento, delle direttive sopra richiamate è stato apportato mediante l'emanazione del D.lgs. 3 settembre 2020, n. 116 (pubblicato sulla G.U. n. 226 dell'11 settembre 2020 ed entrato in vigore il 26 settembre 2020).

<sup>7</sup> che altro non è che una «risorsa messa in un posto sbagliato». Così, P. FICCO, *op. cit.*, p. 60.

<sup>8</sup> In particolare, come recitava l'(oggi abrogato) art. 9 della legge 20 marzo 1941, n. 366, «*I servizi inerenti alla raccolta, al trasporto ed allo smaltimento dei rifiuti urbani competono ai Comuni, i quali sono tenuti a provvedervi con diritto di privativa*». Ai fini di una più approfondita disamina e di una completa ricostruzione storica in tema di privativa comunali si v. G. FONDERICO, *Il comune regolatore. Le privativa e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, Pisa, Ets, 2012, pp. 21 e ss.

<sup>9</sup> Inciso dal Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Decreto Ronchi, che ha reso efficaci in Italia le direttive europee sui rifiuti urbani, sui rifiuti pericolosi e sugli imballaggi), il cui art. 21, al comma 7 (come sostituito dall'art. 23, comma 1, lett. e) della legge n. 179/2002), ha escluso dal regime di privativa comunale «...*le attività di recupero dei rifiuti urbani e assimilati, a far data dal 1 gennaio 2003*», derivandone che, ai fini delle attività di recupero dei RU, le utenze non domestiche possano accedere al libero mercato. Un altro limite importante promanerebbe inoltre dall'art. 181, co. 5, T.U. ambiente, a

notevolmente affievolirsi l'iniziale discrezionalità di cui beneficiavano in sede di delimitazione del perimetro della riserva<sup>10</sup>. A ciò si è accompagnata una (sia pur) parziale liberalizzazione di quelle attività economiche<sup>11</sup> per le quali è apparsa auspicabile un'apertura al mercato (c.d. "concorrenza nel mercato"). In un quadro così complesso, come anticipato, la *governance* del servizio – oltre che far capo ai Comuni che devono "concorrere" alla organizzazione e gestione dello stesso a norma dell'art. 198 T.U. ambiente – risulta distribuita su plurimi e diversi livelli di governo, ciascuno con ruoli e compiti coerenti con il livello territoriale rappresentato. In tal senso, allo Stato competono funzioni di indirizzo e coordinamento dei livelli via via più vicini agli utenti, mentre alle Regioni – che svolgono un ruolo di pianificazione e intervengono nella definizione degli obiettivi ambientali in coerenza con le strategie nazionali e comunitarie – è devoluto il compito di provvedere alla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO)<sup>12</sup> – assumendo un ruolo chiave in sede di definizione della

---

mente del quale «per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale tramite enti o imprese iscritti nelle apposite categorie dell'Albo nazionale gestori ambientali», ovvero ancora dal D.lgs. n. 116/2020 (di attuazione delle direttive Ue in tema di economia circolare). Prima dell'avvento del cennato decreto, era previsto che la procedura di assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani fosse demandata a Regolamenti comunali, secondo criteri quali-quantitativi fissati dallo Stato. Riguardo a tale punto, il D.Lgs. cit. ha soppresso la competenza dei Comuni in materia di regolamentazione sull'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, a decorrere dal 1° gennaio 2021, sicché la procedura di assimilazione risulta essere oggi interamente rimessa alla disciplina uniforme della legge. Val la pena, in proposito, rifarsi al saggio di A. BENEDETTI, *Organizzazione e regolazione dei servizi locali di interesse economico: il caso del ciclo dei rifiuti urbani*, in *federalismi.it*, 2021, VI, pp. 4 e ss.

<sup>10</sup> oggi ancora "estesa" alle attività di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani, comprese le attività di trattamento propedeutiche allo smaltimento in discarica della frazione umida del rifiuto urbano indifferenziato (RUR) e dunque operante con riferimento a tutti i rifiuti originati da attività domestiche e assimilate, avviati allo smaltimento. La riserva ai Comuni di consimili attività trova fondamento in chiare ed evidenti ragioni di tutela dell'igiene e del decoro urbano ma anche nella tutela dell'ambiente e nell'esigenza di realizzare economie di densità, garantite unicamente da condizioni di esclusività («si pensi alle diseconomie legate alla raccolta dei rifiuti in un territorio la cui popolazione è ridotta e diffusa», cfr. A. BENEDETTI, *La regolazione del ciclo integrato dei rifiuti e il ruolo dell'ARERA* in *Economia Pubblica*, 2019, 2, p. 117). Dette considerazioni traggono spunto altresì dalla Indagine conoscitiva dell'Agcm sui rifiuti solidi urbani, IC49, del 21 gennaio 2016.

<sup>11</sup> A questo proposito giova ribadire che al di fuori del diritto di privativa dei Comuni sono rimaste le attività di riciclaggio e le altre forme di recupero. Si v. C. RAPICAVOLI, *La gestione dei rifiuti urbani in Ambiti Territoriali Ottimali - La pianificazione - Il venir meno della privativa comunale per le attività di recupero* in *AmbienteDiritto.it*.

<sup>12</sup> La norma di riferimento è contenuta all'art. 200 del T.U. ambiente che ha previsto una nuova organizzazione territoriale del servizio di gestione dei rifiuti, purché rispondente ai seguenti criteri: «a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti; b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative; c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO; d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti; e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti; f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità». Gli ambiti territoriali ottimali (nel momento in cui si scrive, 76), si ricordi, devono oggi avere dimensioni almeno provinciali, laddove estensioni inferiori richiedono una giustificazione incardinata sui principi di proporzionalità, adeguatezza, efficienza e sui criteri di differenziazione territoriale e socio-economica. I principi in questione (ed in particolare, quello di



c.d. “geografia dei rifiuti” – alla individuazione degli enti di governo d’ambito (EGA)<sup>13</sup> nonché alla predisposizione dei Piani di gestione dei rifiuti. All’interno di una sì articolata geometria di attori e dell’intrigato schema di attribuzioni sopra descritte, l’ente di governo si pone al centro dei piani di riordino degli assetti organizzativi e, come tale, si mostra investito di funzioni cruciali per l’intera catena di comando. Quanto riportato sembra d’altronde trovare un avallo positivo nella normativa generale in materia (cfr. decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138<sup>14</sup>, art.3-bis, co. 1-bis), dalla quale risulta che l’EGA è l’unico soggetto depositario delle funzioni di organizzazione del servizio<sup>15</sup>. Malgrado la bontà degli intenti manifestati dal legislatore, è d’obbligo registrare le notevoli carenze occorse per ciò che attiene alla fase attuativa delle novelle: in particolare, la strenua resistenza opposta dalle amministrazioni territoriali in sede di adesione agli enti di governo<sup>16</sup>, i ritardi manifestati dalle politiche regionali<sup>17</sup>, l’elevata disomogeneità territoriale tra i bacini di raccolta<sup>18</sup>, come pure le forti disparità nella

---

adeguatezza) si atteggiano quale monito politico rivolto al legislatore (statale e regionale) in vista dell’obiettivo di ristrutturare il governo locale e di rendere le dimensioni dei diversi enti coerente con i compiti amministrativi che sono loro attribuiti. Così, A. IUNTI, *Le Autorità d’ambito tra normativa statale e scelte del legislatore regionale in Le istituzioni del federalismo, Supplemento*, 2008, n. 4, p. 82.

<sup>13</sup> Istituiti e designati per ciascun ATO ed ai quali gli enti territoriali ricadenti nell’ambito territoriale ottimale hanno l’obbligo di aderire.

<sup>14</sup> recante la disciplina generale dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

<sup>15</sup> In particolare, l’art. 3-bis, comma 1-bis, d.l. cit., espressamente – in aggiunta alla funzione di organizzazione – affida in via esclusiva agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, nell’ambito dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei RU, i poteri di «scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo».

<sup>16</sup> Che hanno finito per inficiare la piena ed auspicata operatività degli EGATO: secondo i dati raccolti dall’ARERA, ad oggi, in almeno dieci Regioni gli EGATO risultano pienamente operativi (tratterebbesi di Valle d’Aosta, Liguria, Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Puglia, Basilicata), mentre in altre aree del Paese si osservano situazioni che presentano profili di completa o parziale non operatività dei medesimi EGATO. I dati traggono spunto dalla Consultazione ARERA 282/2021/R/rif del 2 luglio 2021, avente ad oggetto la “definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2)”.

<sup>17</sup> In particolare occorre segnalare l’omessa individuazione e/o designazione degli enti di governo da parte delle Regioni ovvero, in ipotesi di mancata adesione agli EGA già costituiti da parte dei comuni, si segnalano i forti ritardi in sede di attivazione (ad opera dei Presidenti di Regione, «previa diffida all’ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni») di poteri sostitutivi finalizzati alla nomina di commissari straordinari ed al loro conseguente subentro nelle funzioni proprie degli EGA nelle more della loro piena operatività.

<sup>18</sup> Ferma restando la possibilità accordata alle Regioni, ex art. 3-bis cit., di derogare alla dimensione provinciale, individuando ambiti di dimensione diversa, provinciale, infraprovinciale o interprovinciale (in proposito si veda ANAC, Delibera n. 215 del 2 marzo 2016). A questo proposito, mette conto osservare difatti che il quadro territoriale, a livello nazionale, si mostra fortemente frastagliato: a seguito di monitoraggio sull’evoluzione della legislazione regionale, si passa da Regioni per le quali è stata attuata una ripartizione del territorio regionale in una pluralità di ambiti (su base di dimensioni provinciali, come in Lazio, Campania o Piemonte), alcuni dei quali di dimensione addirittura inferiore al territorio delle corrispondenti province o città metropolitane (come la Sicilia o il Veneto), ad altre (come ad esempio Basilicata, Puglia, Sardegna) che hanno previsto un ATO unico regionale. Per un quadro d’insieme, si rinvia ai dati raccolti nella Relazione del Senato della Repubblica «sull’adempimento degli obblighi posti a carico delle regioni, degli enti di governo dell’ambito e degli enti locali in materia di servizio idrico integrato, riferita al primo semestre 2020, presentata dal Presidente dell’Area il 30 giugno 2020 e annunciata nella seduta n. 237 dell’8 luglio 2020.

qualità dell'erogazione del servizio, specie tra Nord e Sud, fotografano nitidamente una situazione ancora endemicamente frammentata<sup>19</sup> e unificata solamente sotto l'egida e nel solco degli indirizzi promananti dalla politica europea.

### **3. Primi esiti del mandato regolatorio e di controllo del ciclo dei rifiuti in capo all'ARERA**

È agevole cogliere il motivo per il quale su un terreno così franoso si sia innestato il mandato di regolazione economica e di controllo del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati conferito all'Arera. La riforma<sup>20</sup>, attuata in virtù della previsione contenuta nell'art. 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio 2018) e orientata dal proposito di promuovere e garantire, anche in relazione al settore dell'igiene urbana, la piena ed effettiva attuazione dei principi di «accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale, nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione», ha il merito di aver accentrato in capo all'Autorità poteri e funzioni che hanno finito, così, per essere attratti ad una dimensione nazionale<sup>21</sup> e che, diversamente, sarebbero rimasti prerogativa di disparati livelli di governo, malgrado da questi ultimi in concreto non fossero mai stati esercitati. Ciò posto, nell'ottica di superare i localismi e rifondare una catena di comando favorendo lo sviluppo del mercato e contestualmente tutelando più incisivamente gli interessi degli utenti, l'ARERA è stata investita, come anticipato, di poteri tipicamente regolatori.

Tra questi, si segnalano per priorità maggiore, *inter alia*, l'«emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione» (c.d. *unbundling*)<sup>22</sup>, la «tutela dei diritti degli utenti, anche tramite la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni»<sup>23</sup>, la «definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all'articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152»<sup>24</sup>. A differenza di altri

---

<sup>19</sup> sia in termini gestionali, lungo la filiera, che in termini di parcellizzazione dei perimetri di affidamento e della regolazione locale.

<sup>20</sup> Le intenzioni sottese alla riforma, perpetuate nel 2018 per merito della legge di bilancio, erano del resto già chiaramente esplicitate nel testo dell'art. 16 dello schema di decreto legislativo recante il testo unico dei servizi pubblici locali di interesse economico generale (atto del Governo n. 308, XVII legislatura, giugno 2016), e tuttavia decaduto per effetto della mancata definitiva approvazione a seguito della nota sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale. È proprio sotto l'egida dell'attribuzione delle nuove, citate, funzioni che l'Autorità di regolazione per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) assunse la nuova denominazione di Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA).

<sup>21</sup> Sottraendoli invece alla valutazione discrezionale delle autorità pubbliche locali; poteri che, precisa la norma, devono essere esercitati dall'ARERA nel solco del perimetro operativo tracciato dalla disciplina di cui alla legge 481/1995, istitutiva delle Autorità di regolazione per i servizi di pubblica utilità.

<sup>22</sup> Cfr. art. 1, comma 527, lett. a), Legge di Bilancio 2018.

<sup>23</sup> *Ivi*, lett. d).

<sup>24</sup> *Ivi*, lett. e). In aggiunta a quelli citati, a titolo soltanto esemplificativo e non esaustivo, corre l'obbligo menzionare inoltre la predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi; la fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento; l'approvazione delle tariffe; la verifica della corretta

settori<sup>25</sup>, tuttavia, in quello dei rifiuti<sup>26</sup> – difettando un appiglio normativo sovranazionale – l'estensione degli ambiti di azione entro cui l'Autorità indipendente può legittimamente operare ricade per forza di cose all'interno di quel "cono d'ombra" affidato all'ondivaga ed incerta discrezionalità degli Stati membri.

#### **4. La natura ancipite degli atti di regolazione di ARERA**

Al pari di tutte le altre autorità indipendenti presidiando la regolazione di settori nevralgici dell'ordinamento, l'ARERA esplica le relative funzioni pubbliche da una posizione di «*almeno tendenziale indipendenza dal potere politico*», fondando i suoi processi decisionali sull'esperienza tecnica e sulla neutralità<sup>27</sup>. Con riferimento al servizio di gestione dei rifiuti (e, principalmente, alle attività oggetto di privativa<sup>28</sup>), l'ARERA – nella sua qualità di "regolatore" – assume più propriamente un ruolo di "custode" dei modelli di razionalità economica, utili tanto per orientare le scelte del decisore pubblico quanto per dare autonomo spazio alla tutela degli utenti<sup>29</sup>. In questo senso, compito ultimo dell'Autorità è pertanto quello di realizzare un contemperamento

---

redazione dei piani di ambito; la 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 e altre ancora.

<sup>25</sup> quali, l'energia elettrica ed il gas, ove a livello eurolunitario si sono susseguite direttive tese a disciplinare finalità e compiti delle autorità nazionali di regolazione.

<sup>26</sup> E allo stesso modo per l'idrico.

<sup>27</sup> Assurgendo dunque, come noto, ad una sorta di "quarto potere" dello Stato. La sottrazione dei poteri regolatori dell'Autorità al circuito legislativo-esecutivo e così l'assenza di responsabilità politica assume una connotazione, per così dire, "tendenziale" posto che essa agisce pur sempre nel rispetto degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo e dal Parlamento, nonché in ossequio alla disciplina normativa di fonte unionale. A tal proposito, è d'uopo operare un rinvio all'analisi generale svolta da S. FOA, *Autorità di regolazione, nuovo indirizzo politico e cattura dal mercato*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4, 2020, pp. 773 e ss; l'A. in particolare ripercorre gli snodi principali sottesi al dibattito *in subiecta materia*, offrendo una disamina accurata (guardando singolarmente a ciascuna delle autorità di regolazione) circa i principali "indicatori dell'indipendenza" dal potere politico, *id est*, l'autonomia finanziaria e contabile e le modalità di nomina e revoca dei rispettivi componenti.

<sup>28</sup> Cioè, il ciclo dei rifiuti indifferenziati urbani e assimilati che comprende, come già annotato, le attività di raccolta, trasporto e spazzamento (a monte) e quelle di trattamento e avvio al recupero o discarica (a valle).

<sup>29</sup> Introdurre "razionalità economica" da parte del Regolatore significa promuovere e tutelare gli effetti della concorrenza relativamente a quei segmenti di mercato in cui non vigono *naturaliter* condizioni concorrenziali, emulandone gli effetti. Nel dettaglio, il potere di regolazione di ARERA si esplica mediante l'assunzione di decisioni da parte del Collegio in forma di Delibera, di cui viene data pubblicità legale attraverso pubblicazione sul sito *web* istituzionale dell'Autorità e la cui adozione si colloca a valle di un procedimento di consultazione (disciplinato con Del. 649/2014/A), che consta della diffusione di documenti di consultazione, raccolta di osservazioni scritte, audizioni collettive e individuali. Per l'adozione di provvedimenti di particolare rilievo è applicata la metodologia c.d. AIR "Analisi di Impatto della Regolazione". L'Analisi in questione consente di rendere più approfondito il percorso decisionale che conduce alla scelta di una determinata opzione d'intervento regolatorio, descrivendo i motivi per i quali si intende modificare lo *status quo*, indicando gli obiettivi da perseguire, confrontando una pluralità di alternative ed esaminando la necessità e l'efficacia dell'intervento stesso, valutandone le ricadute in termini quantitativi e qualitativi (Cfr. Comunicato stampa ARERA del 6 novembre 2008, consultabile sul sito *web* dell'Autorità, al link [https://www.arera.it/it/com\\_stampa/08/081106.htm](https://www.arera.it/it/com_stampa/08/081106.htm)).



tra la tutela degli interessi generali del servizio e le specificità economiche proprie del settore<sup>30</sup>, dalla forte vocazione privata e dalle enormi disparità gestorie imputabili alla discrezionalità degli enti locali<sup>31</sup>. Il perseguimento di un consimile obiettivo passa attraverso un duplice ordine di competenze di spettanza dell'ARERA e nel cui esercizio l'Autorità medesima adotta una duplice categoria di atti. Orbene, in proposito occorre distinguere gli atti di regolazione economico-tariffaria da quelli di regolazione non tariffaria (*rectius*, di regolazione della qualità tecnica e contrattuale). Sul primo versante, la regolazione si mostra finalizzata a definire criteri di riconoscimento di costi efficienti, schemi di regolazione tariffaria e parametri per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale, nonché meccanismi di incentivazione finalizzati ad incrementare riciclaggio e recupero dei rifiuti urbani. Viceversa, obiettivo strategico verso cui tende la regolazione della qualità è quello di conseguire una graduale convergenza a livello nazionale verso standard minimi di qualità dei servizi resi. Qualità che, come sopra osservato, è declinata in termini ancipiti, in quanto si compone di una dimensione tecnica e di una dimensione commerciale<sup>32</sup>. Tra gli aspetti ricompresi sotto la definizione di "qualità tecnica" figurano, tra gli altri, la continuità, la regolarità e la sicurezza nell'erogazione del servizio agli utenti mediante la previsione (rispettivamente) di «*misure volte a contenere e disciplinare le interruzioni del servizio [nonché, ndr] atte a garantire il rispetto della programmazione (frequenza) dei servizi medesimi effettuata dai soggetti competenti [e ancora] attraverso la definizione di misure che dovranno essere eseguite dai gestori sia a livello preventivo sia a livello correttivo - cioè quando il disservizio o l'incidente è già avvenuto - volte a limitare e gestire gli effetti dei disservizi o di situazioni di pericolo o disagio per l'ambiente, le persone o le cose*»<sup>33</sup>. Per quanto attiene invece alla qualità contrattuale, assume rilievo un set di indicatori (ove si vogliano mutuare le parole adoperate dalla stessa ARERA<sup>34</sup>) che, a titolo esemplificativo, involge: «*le modalità per la gestione dei reclami, delle richieste di rettifica della fatturazione e delle risposte alle richieste di informazioni*», e ancora, «*la gestione dei punti di contatto con l'utente, il ritiro dei*

<sup>30</sup> garantendo, nell'ambito di un modello unitario di gestione, la coesistenza di condizioni di efficienza economica e di livelli di qualità minimi per l'utenza.

<sup>31</sup> In questo contesto, spiega giustamente Auretta Benedetti, la Legge di Bilancio del 2018 – mantenendo in vita un modello regolatorio diffuso e integrandolo delle competenze "migliorative" del sistema pregresso riconosciute in capo all'Arera – ha fatto sì che fossero salvaguardate le competenze regolatorie comunali, «*ma al contempo implica la piena vincolatività, per i Comuni stessi, nonché per le Autorità d'ambito, delle determinazioni dell'ARERA*» (cfr. A. BENEDETTI, *Op.cit.*, p. 115).

<sup>32</sup> In materia di regolazione della qualità contrattuale e tecnica del servizio di gestione dei RU, ARERA - nel corso del 2021 – ha pubblicato due Documenti di consultazione (c.d. "DCO"), ovverosia: DCO 72/2021/R/Rif pubblicato il 23 febbraio 2021 e DCO 422/2021/R/Rif, pubblicato il 12 ottobre u.s. e contenente anche uno schema di provvedimento finale, che costituirà il testo integrato per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti (RQRIF).

<sup>33</sup> Cfr. DCO ARERA 72/2021/R/rif del 23 febbraio 2021, p. 8.

<sup>34</sup> definito partendo dai profili comunemente oggetto di disciplina nel rapporto contrattuale fra Ente affidante e gestore del servizio, rinvenibili nelle Carte della qualità e nei Contratti di servizio; in questi termini *ivi*, p. 12.



*rifiuti ingombranti, la segnalazione dei disservizi, la riscossione, e la rettifica delle somme richieste».*

## **5. Il nuovo metodo tariffario (MTR) per il triennio 2018-2021**

Prima di addentrarsi nel merito della regolazione economico-tariffaria, val la pena qui rammentare che ARERA<sup>35</sup> rappresenta l'unica autorità che gode di piena autonomia finanziaria, potendo far fronte alle spese di gestione e funzionamento avvalendosi (interamente) dei contributi che derivano dal relativo mercato regolamentato. Ciò detto, sul combinato disposto delle previsioni di cui rispettivamente all'art. 1, comma 1, legge n. 481/95 e art. 1, comma 527, legge n. 205/2017 – ambedue precedentemente citate – si costruisce il *framework* normativo essenziale dal quale trae abbrivio il procedimento con cui l'Autorità ha definito una nuova metodologia tariffaria (c.d. MTR)<sup>36</sup>, migliorativa rispetto al modello antesignano, impostato sul metodo c.d. "normalizzato" (MN) e che, a sua volta, era stato introdotto con D.P.R. n. 158/1999<sup>37</sup>. In ossequio alla normativa sopra cennata, ARERA è stata investita del nodale compito (tra gli altri) di definire un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, come tale in grado di compendiare in uno gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con quelli generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, quasi da farne un'armonica crasi. Nel primo periodo regolatorio che ha abbracciato il triennio (ormai trascorso) 2018-2021 ed inaugurato – come si diceva – con la Delibera n. 443/2019/R/Rif, il soddisfacimento di esigenze siffatte pare aver trovato una risposta compiuta e lineare da parte dell'*Authority* proprio attraverso la configurazione del "nuovo" metodo di calcolo che, in questo senso, incarna gli ideali di un'autentica rivoluzione copernicana del settore. In prima battuta, mette conto evidenziare come, sulla base del MTR, ARERA abbia inteso sgombrare il campo dalla forte opacità conoscitiva che aleggiava attorno ai costi del servizio di igiene urbana<sup>38</sup>: la vaghezza del dettato normativo e la conseguente

<sup>35</sup> Assieme all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo.

<sup>36</sup> L'emanazione del nuovo metodo tariffario poggia sulla nota Deliberazione Arera del 31 ottobre 2019, n. 443/2019/R/Rif avente per oggetto la "definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2020".

<sup>37</sup> Il metodo in questione, frutto di plurimi e spesso disorganici interventi di ritocco e di processi di sedimentazione normativa, scontava un'applicazione disomogenea sul territorio e congiuntamente si era mostrato inadeguato rispetto all'obiettivo di conferire valore alla capacità di programmazione delle singole amministrazioni. Fattori, questi, che oltre ad acuire il già importante *deficit* infrastrutturale registrato nel Paese e, segnatamente, nelle regioni del Mezzogiorno, hanno contribuito al fenomeno definito di *waste management divide*, in ragione dei divari qualitativi nell'erogazione del servizio sul territorio nazionale.

<sup>38</sup> A tal proposito, il citato metodo normalizzato lasciava confluire all'interno della Tassa comunale sui rifiuti (TARI), che come noto si compone di una parte fissa e di una variabile, voci di costo eterogenee e non sempre strettamente pertinenti il servizio di igiene urbana. Più precisamente, la critica che veniva mossa nei confronti della "vecchia" metodologia di calcolo era incentrata sull'assunto che fuorviante appariva in particolare la definizione della parte dei costi c.d. "fissi" (cfr. D.P.R. n. 158, citato), concepita

mutevolezza e arbitrarietà delle politiche di allocazione dei costi del servizio non potevano che impattare sulle tariffe applicate alle utenze finali<sup>39</sup>. In questa direzione, la scelta di “ridisegnare” un linguaggio comune, sulla scorta del quale addivenire ad un’univoca determinazione dei costi del servizio, ha certamente funto da catalizzatore nell’ottica di promuovere la più ampia trasparenza e omogeneità in sede di determinazione dei corrispettivi a carico dei cittadini. Il ché nei fatti ha reso possibile anche la realizzazione di una più efficiente ed efficace allocazione delle risorse pubbliche provenienti dalla tariffa. Non meno importante è l’aspetto secondo cui la metodologia delineata da ARERA e costruita su logiche operanti in controtendenza rispetto al recente passato – in cui la maggior parte dei costi era sganciata dalla produzione (seppur presunta) di rifiuti – ha garantito al sistema tariffario una più stretta adesione al noto principio di derivazione eurounitaria del “chi inquina paga”<sup>40</sup>.

## **6. Segue: il secondo periodo regolatorio (2022-2025). Il MTR-2**

Ad esito del passaggio al secondo periodo regolatorio, che investe il quadriennio 2022-2025, ARERA ha dato avvio al procedimento per la definizione del MTR-2<sup>41</sup>, ereditando in buona parte l’impostazione di fondo<sup>42</sup> e gli obiettivi ultimi sulla falsariga dei quali era stato già implementato l’approccio regolatorio nel triennio antecedente. Ebbene, il Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio è congegnato dall’Autorità secondo criteri di calcolo ed un sistema di regole utili a porre rimedio ad

---

in maniera tale da poter garantire la copertura delle «componenti essenziali del costo del servizio». Il che, com’è intuibile, ingenerava notevoli divari interpretativi tra quanti ritenevano di imputare tra i costi fissi una quota non inferiore al 50% dei costi del personale, ricomprendendo oltre al personale amministrativo anche una parte dei costi del personale tecnico e quanti invece, propendendo per una lettura più restrittiva, riconducevano tra i costi variabili tutti i costi della raccolta, del trasporto, del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti, fossero essi differenziati o indifferenziati, compresi quelli del personale dedicato a tali attività, di guisa che il peso dei costi variabili poteva arrivare addirittura a superare il 70% del totale.

<sup>39</sup> Il discorso è traducibile in termini concreti richiamando l’esempio offerto da REF Ricerche, nel contributo in materia di rifiuti dal titolo “*La tariffa puntuale: un’opportunità da gestire*”, n. 123 del luglio 2019, p. 23: «*per quanto riguarda le famiglie, ad esempio, un maggiore peso della parte variabile tende a penalizzare i nuclei più numerosi, in quanto i coefficienti di producibilità, utilizzati per calibrare i corrispettivi della parte variabile presentano un grado di progressività maggiore rispetto a quelli utilizzati per la parte fissa. Inoltre, un maggiore peso della parte fissa tende a depotenziare l’efficacia delle agevolazioni eventualmente praticate alle utenze per comportamenti virtuosi (come l’autonomo conferimento ai centri di raccolta e di recupero della frazione differenziata o il compostaggio), che hanno impatto solo sui corrispettivi della parte variabile*». Lo studio è consultabile al link: [https://www.refricerche.it/fileadmin/Materiale\\_sito/contenuti/Laboratorio\\_Contibuto\\_n.123\\_01.pdf](https://www.refricerche.it/fileadmin/Materiale_sito/contenuti/Laboratorio_Contibuto_n.123_01.pdf).

<sup>40</sup> È il c.d. *polluter pay principle* introdotto per la prima volta dall’art. 14 della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, che al comma 1 della citata disposizione espressamente stabilisce che «*i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti*».

<sup>41</sup> La delibera primigenia del secondo periodo regolatorio è la n. 138/2021/R/RIF del 30 marzo 2021.

<sup>42</sup> Sulla scorta della quale la regolazione è pensata quale «*strumento efficace per garantire la continuità dei servizi essenziali*», cfr. Deliberazione citata n. 138/2021/R/RIF, p. 7.

un duplice ordine di irrisolte criticità, cui la metodologia codificata nel D.P.R. n. 158 – stante la sua intrinseca debolezza – non era riuscita a far fronte. Trattasi di profili (soltanto) scrutinati sino al primo periodo dal Regolatore che, in considerazione della «*poliedricità del settore*», aveva inteso prediligere il ricorso a strumenti contraddistinti da una «*gradualità nell'implementazione e [da una] asimmetria nelle soluzioni prospettate*» e orientati al conseguimento, come accennato, «*dei primi elementi chiave di trasparenza, di efficienza e di selettività*»<sup>43</sup>. Si rinviava invece ad una fase successiva l'opportunità di ampliare la nuova disciplina tariffaria anche a fattori e misure che risentono degli effetti dell'avvenuto recepimento del “Pacchetto dell'Economia Circolare” e dalla concomitante implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>44</sup>. In tal senso, tra gli elementi di maggiore novità, il secondo metodo ha promosso il finanziamento di iniziative volte al potenziamento delle infrastrutture di settore, in ragione della acquisita consapevolezza della grave carenza che affligge i comparti del trattamento e del recupero nel nostro Paese<sup>45</sup>. Detta iniziativa si era resa ormai improrogabile alla luce del dichiarato obiettivo di operare, in ossequio ai principi di prossimità, autosufficienza e di tutela dell'ambiente e della salute pubblica, la chiusura del ciclo dei rifiuti a livello regionale o di macro-area. Difatti, il superamento dei *gap* impiantistici di cui si è discusso nelle pagine precedenti è, tra le strategie dispiegabili in vista della massimizzazione delle risorse ottenibili e d'altro canto della minimizzazione dello smaltimento in discarica, una tra le più prolifiche e in grado, come tale, di assurgere oggi a “viatico” obbligato nei percorsi di transizione verso una gestione efficiente e sostenibile del ciclo dei rifiuti urbani. Non per ultimo, il MTR-2 intraprende un processo di miglioramento della programmazione economico-finanziaria del settore, quale condizione essenziale a perseguire ulteriormente obiettivi di efficienza.

Per tale ragione, l'Autorità con il nuovo metodo ha colto favorevolmente l'opportunità di estendere l'orizzonte temporale rispetto alla traiettoria di spesa per il servizio di igiene urbana (*rectius*, il volume delle entrate tariffarie) tracciata dai piani

---

<sup>43</sup> I riferimenti traggono spunto dalle medesime precisazioni svolte da ARERA quali introduzione al testo della Delibera n. 196/2021/R/RIF, punto 1.2.

<sup>44</sup> Inviato alla Commissione Europea il 30 aprile 2021. Come ormai ampiamente noto, il PNRR per l'Italia costituisce uno dei due assi portanti per il tramite dei quali si attua il Piano europeo per la ripresa post-pandemica: il Next Generation EU (NGEU). Il piano, che in termini pratici, consta di un ambizioso pacchetto di riforme di contesto – “pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza” – è articolato in sedici componenti a loro volta raggruppate in sei missioni di cui, una in particolare – per quanto qui di interesse – abbraccia l'obiettivo della c.d. “rivoluzione verde e transizione ecologica”.

<sup>45</sup> In particolare, come testimoniano autorevoli studi di settore richiamati dalla medesima ARERA, «*coesistono infatti Regioni virtuose dotate di un parco impiantistico sviluppato in grado di chiudere il ciclo dei rifiuti urbani all'interno del proprio territorio, ricorrendo alle migliori opzioni ambientali di trattamento, con Regioni il cui quadro impiantistico è molto carente o del tutto inadeguato rispetto al fabbisogno*», cfr. Delibera n. 196/2021/R/RIF p. 19, punto 3.8.

economico finanziari (PEF) – redatti dai gestori e approvati, di volta in volta, dal pertinente Ente territorialmente competente – ad almeno un quadriennio<sup>46</sup>.

### **7. Case study: il virtuoso esempio della AMSA S.p.A. di Milano**

Così brevemente delineata la cornice normativa, regolatoria e di *governance* che cinge il settore dei rifiuti, riveste particolare interesse approfondire – in termini comparatistici – due pratici esempi di sistemi integrati di gestione dei RU. In particolare, il presente scritto intende assumere a riferimento i modelli gestionali riconducibili a due diverse realtà geografiche del paese: vale a dire, i Comuni di Roma e Milano. Pur prendendo atto delle non sottaccibili differenze di scala esistenti tra le aree qui oggetto di raffronto<sup>47</sup>, in certa misura, la disomogeneità dei dati raccolti<sup>48</sup> reca plasticamente evidenza dell'enorme frattura che – coerentemente con quanto sin qui osservato – ancora oggi divide il Nord dal resto dell'Italia in termini di efficienza e di qualità del servizio di igiene urbana. Partendo dall'analisi del caso meneghino, preme rimarcare anzitutto che la Lombardia – segnalatasi tra le Regioni «*più virtuose nella gestione dei rifiuti, sia in termini di contenimento della produzione dei rifiuti, sia come percentuale di raccolta differenziata*»<sup>49</sup> - si è avvalsa, come risaputo, della facoltà di adottare «*modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali [proposto dall'art. 200, comma 1, n.d.r.] laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente [...]*»<sup>50</sup>.

In aderenza a quanto riportato, il sistema normativo regionale (che rinviene i suoi referenti nelle leggi nn. 26/2003<sup>51</sup> e 19/2015<sup>52</sup>) conferisce un ruolo cardine ai Comuni

---

<sup>46</sup> Con i necessari aggiornamenti periodici. Ciò contribuisce a superare il meccanismo connaturato al vecchio metodo "normalizzato", che acconsentiva di fatto ad una predisposizione del PEF secondo logiche ed una visione di breve periodo, traducendosi in un'attività di mero *budget*, che valeva unicamente a pianificare la spesa complessiva del servizio da un anno all'altro.

<sup>47</sup> Che inevitabilmente complicano la fattibilità di un'esauriente analisi comparatistica: a questo proposito, non può non considerarsi che a fronte di una popolazione che a Milano è di 3.249.821, la città di Roma capitale supera i quattro milioni di abitanti (precisamente, 4.227.588. Cfr. dati popolazione di fonte ISTAT 2020).

<sup>48</sup> La fonte delle informazioni riportate di seguito è rappresentata, in larga misura, dal Rapporto sui Rifiuti urbani n. 355 (Edizione 2021) elaborato dal Centro Nazionale dei Rifiuti e dell'Economia Circolare, dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

<sup>49</sup> La spunto riprende un frammento della ricerca condotta nell'ambito del Progetto ReOPEN SPL, di supporto alle Amministrazioni Pubbliche condotto da Invitalia analizzando la situazione in essere sul territorio di ciascuna regione italiana e consultabile al link <file:///C:/Users/A91823F/Downloads/Rapporto%20rifiuti%20Lombardia.pdf>.

<sup>50</sup> Possibilità accordata ai sensi dell'art. 200, comma 7, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 citato.

<sup>51</sup> Legge regionale 12 dicembre 2003 n. 26 (*"Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche"*).

<sup>52</sup> Legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 (*"Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche"*).



lombardi, demandando loro la funzione di organizzazione e affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla programmazione regionale. In questo senso, in particolare, la citata l.r. n. 26 del 12 dicembre 2003 non postula *expressis verbis* la costituzione di aggregazioni territoriali o di forme di associazione tra enti locali, limitandosi semplicemente a incentivarle attraverso «azioni a sostegno degli enti locali che affidano in forma associata il servizio, ovvero procedono all'affidamento congiunto di più servizi»<sup>53</sup>. A tal proposito, mette conto osservare che, nel caso della città metropolitana di Milano, la scelta è stata quella di affidare il servizio su base comunale. Nello specifico, la gestione del servizio di igiene urbana, di raccolta e smaltimento dei rifiuti su tutto il territorio pubblico cittadino è affidata ancora oggi alla società Amsa S.p.A.<sup>54</sup>. Guardando soprattutto ai dati diffusi dall'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), per quanto concernente la metropoli di Milano, il valore di produzione pro capite di rifiuti urbani si attesta a 445 Kg/abitate<sup>55</sup>, di cui ben il 68,9% intercettato dal ciclo della raccolta differenziata<sup>56</sup> (percentuale che si posiziona notevolmente al di sopra della media nazionale che, al 2020, risulta essere del 50,5%). Bilancio positivo che, con ogni probabilità, deve ascrivere ad una concomitanza di fattori. Tra questi, l'introduzione del sistema di raccolta domiciliare, meglio noto con il nome di sistema "porta a porta"<sup>57</sup>, che ha permesso al Comune di Milano di raggiungere livelli più elevati di raccolta differenziata, assicurando una maggiore responsabilizzazione dell'utente accanto ad una evidente comodità nel conferimento delle frazioni in modo separato<sup>58</sup>. Accanto a ciò si segnala, altresì e più in generale in riferimento all'intera Regione Lombardia, l'ampia diffusione (già a partire dal 2008) delle attività di riciclaggio<sup>59</sup>, anche mediante

<sup>53</sup> In questo senso, cfr. art. 9, legge cit. n. 26/2003.

<sup>54</sup> Società che gestisce i servizi di settore dalla data di relativa fondazione (1907). Storicamente titolata come S.P.A.I, Servizi Pubblici Anonima Italiana, quale municipalizzata del Comune di Milano, assume l'odierna denominazione a partire dal 1985, pur trattandosi ancora di un'azienda speciale del Comune, trasformata poi in S.p.A. agli inizi degli anni '90, con l'avvio dei processi di privatizzazione. Oggi, AMSA è una società interamente posseduta da A2A Ambiente S.p.A., gruppo di cui è entrata a far parte del 2008, quotato in borsa e del quale il Comune di Milano controlla il 25% del pacchetto azionario.

<sup>55</sup> calcolato come rapporto tra produzione e popolazione totali dei comuni nell'anno di riferimento (2020); si v. i dati riportati nella tabella 2.16, a pagina 67 del Rapporto sui rifiuti urbani, 2021, ISPRA, sopra citato.

<sup>56</sup> Con un *trend* in fortissima e costante crescita dal 2014 (49,9%), passando per il 2018 (58,8%). Si rinvia alla tabella 1.21, p. 49, Rapporto citato.

<sup>57</sup> Adoperato da oltre il 70% dei comuni lombardi.

<sup>58</sup> La riflessione riprende gli spunti tratti da uno studio del gennaio 2016 dal titolo "*Sostenibilità ambientale, la gestione dei rifiuti in Lombardia*", redatto ed elaborato a cura della Regione Lombardia di concerto con l'Arpa competente e consultabile al link: [https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/e97b6ccf-a3ef-4ba2-a54f-d051315cb474/quaderno\\_rifiuti\\_142x210\\_hires.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-e97b6ccf-a3ef-4ba2-a54f-d051315cb474-lastT9Q](https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/e97b6ccf-a3ef-4ba2-a54f-d051315cb474/quaderno_rifiuti_142x210_hires.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-e97b6ccf-a3ef-4ba2-a54f-d051315cb474-lastT9Q).

<sup>59</sup> Basti pensare che, come precisato da Grasso in un saggio del 2012, «*se al 2008... il territorio lombardo registrava la presenza di 389 Comuni che attuavano il riciclaggio, al 2009 invece se ne contano ben 446*». In tal senso si rinvia a, M.E. GRASSO, *Il modello lombardo di gestione dei rifiuti: tra autosufficienza, efficienza e sostenibilità* in *Confronti* 3/2012, p. 180

conferimento in appositi centri di raccolta, denominati “isole ecologiche”. Dati siffatti impongono di essere letti in simbiosi ed in stretta correlazione con i numeri che descrivono i quantitativi totali di rifiuti smaltiti in discarica. Guardando sempre all’intera Lombardia<sup>60</sup>, la Regione infatti non soltanto si mostra oggi perfettamente “compliant” con la normativa europea sulla gestione dei rifiuti – come noto improntata gerarchicamente e prioritariamente alla prevenzione, poi alla preparazione per il riutilizzo, quindi al riciclaggio, seguito dal recupero di altro tipo – ma è riuscita addirittura ad anticipare il conseguimento degli obiettivi di minimizzazione dello smaltimento in discarica auspicati dalla direttiva 850/2018/UE, in proiezione del 2035<sup>61</sup>. E difatti, l’operazione c.d. di smaltimento, configurabile unicamente come opzione ultima, involge il 4% dei rifiuti prodotti (ed il solo 1% nel caso di rifiuti derivanti da trattamento di quelli urbani<sup>62</sup>), grazie anche ad un cospicuo parco impiantistico<sup>63</sup> e, nel contesto regionale anzidetto, è proprio la Provincia di Milano ad avere avviato a termovalorizzazione (e dunque a recupero energetico) la quantità più elevata di rifiuti<sup>64</sup>. La rete impiantistica regionale ha fatto sì che la Lombardia – e *in primis* il capoluogo milanese - riuscissero a garantirsi la più ampia autosufficienza per quanto concernente lo smaltimento dei rifiuti urbani ordinari prodotti sul proprio territorio, in linea del resto con quanto espressamente richiede l’art. 182-bis del T.U. ambiente<sup>65</sup>. Discorso a parte vale invece con riferimento alla seconda categoria di rifiuti (i c.d. speciali<sup>66</sup>) per i quali – in ragione delle relative peculiarità e intrinseche caratteristiche nonché dello specifico regime di responsabilità prescritta in capo al produttore nelle ipotesi di smaltimento – sono soggetti a regole di libera circolazione e, come tali, possono formare oggetto di recupero e smaltimento anche in impianti ubicati

---

<sup>60</sup> Che si prefigge oggi di addivenire all’obiettivo “discarica zero”.

<sup>61</sup> Che, come già ricordato, ha modificato la direttiva 1999/31/CE, stabilendo all’art 5 che «*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che entro il 2035 la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica sia ridotta al 10 %, o a una percentuale inferiore, del totale dei rifiuti urbani prodotti (per peso)*».

<sup>62</sup> Con una riduzione percentuale pari addirittura al 16,6% rispetto al 2013 (e che nel 1999 era pari al 35,1%). Riduzione, quella richiamata, estremamente significativa se valutata in rapporto al fatto che parametrata su un arco temporale di un solo anno (2013-2014); cfr. con lo studio sopra citato “*Sostenibilità ambientale, la gestione dei rifiuti in Lombardia*”. Sempre a questo proposito va inoltre segnalato il dato inerente alla quantità di rifiuti avviata al recupero di materia ed energia: risalendo emblematicamente all’ormai lontano dato del 2008 (che descrive una percentuale del 77,9%), al 2011 l’indice in questione ammontava già ad oltre l’81% della quantità di rifiuti complessivamente prodotti.

<sup>63</sup> Cfr. Rapporto Rifiuti Urbani, Ed. 2019, ISPRA, p. 62. Complessivamente, il sistema impiantistico installato sul territorio lombardo risulta costituito da 13 termovalorizzatori, 8 impianti di trattamento meccanico, 9 discariche e oltre 70 impianti di compostaggio che garantiscono la valorizzazione del rifiuto in ogni sua forma (materia ed energia).

<sup>64</sup> Esattamente 711,376 tonnellate. Dato acquisito mediante consultazione dello scritto di GRASSO, *Il modello lombardo di gestione dei rifiuti: tra autosufficienza, efficienza e sostenibilità*, Op. cit., p. 180.

<sup>65</sup> A mente del quale lo smaltimento e il recupero devono essere attuati al fine di realizzare «*l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali*».

<sup>66</sup> Come tali intendendosi i rifiuti derivanti da attività produttive di industrie ed aziende, gestiti e smaltiti da aziende autorizzate.

fuori Regione. Ciò spiega la ragione per cui sempre la Lombardia, la cui capacità di trattamento dei RS supera perfino le necessità manifestate dal territorio, tratta i conferimenti provenienti da altre Regioni italiane (tra cui, il Lazio). Al quadro organizzativo e gestionale Lombardo che, come descritto, si contraddistingue per efficienza e sostenibilità, fa da contraltare una spesa per famiglia<sup>67</sup> considerevolmente al di sotto della media nazionale: 246 euro contro i 312 euro di copertura media nazionale<sup>68</sup>.

### **8. L'altro volto della gestione dei servizi di igiene urbana nel caso dell'omologa capitolina AMA S.p.A.: come il fine vita dei prodotti genera un'emergenza**

Giunti a questa fase, oneri di completezza impongono che i dati sopra richiamati vengano posti a raffronto con gli omologhi ritraenti l'andamento del servizio di igiene urbana nel territorio Capitolino. Tuttavia, i numeri di per sé soli restituiscono una visuale asettica e imprecisa del fenomeno che deve perciò necessariamente misurarsi in relazione al contesto in cui si inserisce ed agli attori che vi operano. Nel caso romano, il gestore dell'intero ciclo dei rifiuti è Ama S.p.A. (acronimo di Azienda Municipale Ambiente) che, diversamente da Amsa, costituisce una municipalizzata<sup>69</sup> in quanto facente capo al Comune di Roma, quale detentore del suo intero capitale sociale e che, a decorrere dal 2000<sup>70</sup>, è stata trasformata in Società per Azioni unipersonale operante in forza di un affidamento diretto, secondo il sistema dell'*in house providing*<sup>71</sup>. Mutamento societario che – preme qui evidenziare – l'Amministrazione Capitolina ha

---

<sup>67</sup> I dati riportati fanno riferimento alle indagini condotte dall'Osservatorio Prezzi e Tariffe di Cittadinanzattiva e riguardante tutti i capoluoghi di provincia italiani. L'indagine predetta viene effettuata «prendendo come riferimento una famiglia tipo composta da 3 persone, con un reddito lordo complessivo di 44.200 euro ed una casa di proprietà di 100 metri quadri». Completezza vuole che venga precisato che – se la media regionale si attesta al di sotto del costo medio nazionale – la tariffa rifiuti applicata nel capoluogo milanese (333 euro) è più elevata rispetto agli altri comuni Lombardi e rispetto quindi alla riferita media nazionale. Fonte cittadinanzaattiva – Osservatorio prezzi&tariffe, Novembre 2020.

<sup>68</sup> Val la pena qui rammentare che la media regionale è calcolata sulla base del livello di copertura dei costi praticati nei diversi Comuni lombardi e individuati attraverso i proventi della tariffa rifiuti (c.d. TARI).

<sup>69</sup> Tipo societario che vide la luce per la prima volta con l'approvazione della lontana legge del 29 marzo del 1903, n. 103 (meglio nota come Legge Giolitti sulla municipalizzazione) con la quale vennero disciplinate organicamente le forme di gestione dei servizi pubblici locali e rimasta in vigore quasi per l'intero secolo scorso, sino a che la legge n. 142/1990 di riforma delle autonomie locali non ha introdotto la facoltà di trasformare le aziende in questione in società per azioni soggette, di conseguenza, al diritto privato ed alla tassazione in qualità di società a scopo di lucro seppur completamente pubbliche.

<sup>70</sup> A seguito di deliberazione n. 141 del 2 agosto 2000 del Consiglio Comunale, mantenendo ad ogni modo la gestione di una vasta gamma di servizi pubblici locali già affidati all'Azienda Speciale AMA (di cui, anche, la gestione del ciclo integrato dei rifiuti). Il servizio *de quo* è stato riaffidato inoltre ad AMA S.p.A. nel 2015, con scadenza 2029 (DAC 52/2015).

<sup>71</sup> in questo caso, il socio unico Roma Capitale esercita la propria funzione di controllo analogo con procedure e poteri recentemente ridefiniti dall'Amministrazione Capitolina (DAC 27/2018 e DGCa 51/2019).

inquadrate nel novero di quelle misure ed interventi atti a migliorare, sul piano della produttività e dell'efficienza, la gestione delle aziende speciali mediante l'avvio di processi di riorganizzazione e/o privatizzazione. Perciò, coerentemente con gli indirizzi manifestati dal Legislatore nazionale, l'aver optato per la forma delle società per azioni avrebbe dovuto garantire, tra l'altro, una maggiore caratterizzazione imprenditoriale e snellezza operativa nella gestione dei servizi; la possibilità di acquisire i servizi al di fuori del territorio comunale e di attuare strategie di ampliamento del bacino di utenza in ambiti territoriali ottimali e, non per ultima, una maggiore flessibilità nella acquisizione e gestione delle risorse finanziarie<sup>72</sup>. Sulla scorta di consimili premesse, appare evidente che la riforma costituisse proiezione di quell'ampio processo di efficientamento dei servizi pubblici locali avviato negli anni Novanta ed avente lo scopo di emancipare le aziende erogatrici dal legame che le avvinceva all'ente di riferimento, in guisa tale da addivenire ad una graduale, sempre maggiore, liberalizzazione del mercato di riferimento<sup>73</sup>. Senza dilungarsi nel merito di valutazioni che ineriscono propriamente agli aspetti societari – e pur sempre tenendo conto che i servizi offerti da Ama coprono oggi un'area che supera di circa 1.000 km<sup>2</sup> l'estensione dell'area servita invece da Ams<sup>74</sup> – la conduzione del servizio di igiene urbana da parte dell'Azienda romana, negli ultimi due decenni, ha fatto tuttavia registrare un bilancio fortemente negativo in termini di raccolta e successivo smaltimento dei RU, connotandosi per gravi discontinuità e, talora, diffusi disservizi. La disfunzionalità della raccolta ed il progressivo e concomitante diffondersi di fenomeni di ammasso e abbandono incontrollato di rifiuti ha determinato conseguenze, per dimensione e diffusione, osservabili in gran parte del territorio cittadino, oltre a costituire «*un serio rischio per la salute legato alla proliferazione di germi e parassiti con la possibilità di diffusione di malattie infettive attraverso contatto diretto o indiretto [...]*»<sup>75</sup> ed esporre i cittadini a fattori di disturbo e stress psicofisico per l'esposizione continua ad odori molesti<sup>76</sup>. La situazione, avente i crismi di una vera e propria emergenza, ha condotto nel luglio del 2019 il Presidente della Regione Lazio ad adottare un'ordinanza contingibile ed urgente<sup>77</sup>, per assicurare il ripristino della raccolta dei rifiuti di Roma Capitale<sup>78</sup>. Per avere uno stretto e immediato raffronto con i dati concernenti la

<sup>72</sup> In proposito, si rimanda al testo della Deliberazione n. 141 del 2 agosto 2000, già citata.

<sup>73</sup> La trasformazione in S.p.A. segna una svolta epocale nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi di gestione dei rifiuti nel difficile territorio romano. Volendo riproporre le parole di L. RIGON, *I venti anni dell'Ama di Roma 1985-2005*, Franco Angeli, Milano, 2005, l'A. osserva, prendendo a riferimento la condizione in cui versava Ama S.p.A. a seguito dell'intervenuta trasformazione, osserva che l'Azienda è stata «la prima a effettuare il passaggio da tassa a tariffa rifiuti in un grande centro urbano, a migliorare la produttività pur incidendo sul costo del lavoro, la prima azienda di igiene urbana in Italia e tra le poche presenti in ambito internazionale».

<sup>74</sup> Pari a 383 km<sup>2</sup> a fronte degli oltre 1.300 coperti da Ama S.p.A. (Fonti: amaroma.it e amsa.it).

<sup>75</sup> Cfr. Nota dell'ordine dei medici di Roma, datata 1° luglio 2019.

<sup>76</sup> Come a più riprese segnalato dal servizio di igiene pubblica delle Aziende Sanitarie Locali.

<sup>77</sup> Ai sensi dell'art. 191 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>78</sup> Consultabile al seguente link: <https://amaroma.it/public/files/normativa/Ordinanza-Regione-LAZIO5lug2019.pdf>.



metropoli di Milano, relativamente alla città di Roma il valore di produzione pro capite di rifiuti urbani è pari a 510 kg/ab (annui)<sup>79</sup>; parallelamente, la percentuale di raccolta differenziata media si colloca addirittura al di sotto della media nazionale, registrando un valore del 50,4% contro, si ripropone, il 68,9% milanese. Contestualmente, la Regione Lazio (malgrado una consistente contrazione rispetto agli anni precedenti) riporta percentuali di smaltimento in discarica ancora notevolmente elevate (16% sul totale della produzione<sup>80</sup>). Trattasi, a ben vedere, di un ulteriore indicatore utile a monitorare efficacemente le modalità di gestione dei rifiuti urbani. In questo senso, l'analisi mostra pertanto dei valori completamente antitetici rispetto agli sviluppi che sarebbe lecito attendersi in vista del raggiungimento degli obiettivi incentivati dall'Unione Europea (quota inferiore al 10% entro il 2035). Frutto anche la scarsa capacità impiantistica del territorio laziale, si registra una forte tendenza al conferimento in aree extra regionali<sup>81</sup> (quale, come detto, tra le altre, la stessa Lombardia). Basti pensare che la dotazione impiantistica di Ama (in funzione al 2019) constava solamente di un impianto di trattamento meccanico biologico della frazione indifferenziata, di un impianto di compostaggio e di due impianti di selezione del multimateriale leggero<sup>82</sup>. A tale quadro si accompagna un dato di costo pro capite tra i più elevati, con il Comune di Roma che tocca i 257,1 euro/abitate<sup>83</sup>. Così brevemente illustrato il dettaglio dei risultati del servizio gestito da Ama S.p.A. è utile, a questo punto, tentare di indagare – preso atto altresì dell'esempio fornito da Amsa su Milano, purtuttavia con le dovute differenze dimensionali e di struttura urbanistica esistenti tra le due città metropolitane – quali possano essere i reali fattori e le strategie concretamente perseguibili e propulsive al miglioramento della gestione dei rifiuti nella Capitale. Malgrado una forte crescita delle percentuali di raccolta differenziata a partire soprattutto dal 2012, a seguito di una riorganizzazione del servizio, si deve render conto che occorre ripensare quanto prima, all'interno del Piano industriale aziendale, il ruolo della raccolta differenziata nella programmazione della chiusura del ciclo dei rifiuti. In

<sup>79</sup> Si rimanda sempre alla tabella 2.16 contenente dati di fonte ISPRA, del sopra cennato del Rapporto sui rifiuti urbani, 2021.

<sup>80</sup> Si consulti la tabella 3.5.4. del Report sui rifiuti 2021, riportata a p. 175 e contenente indicazione delle quantità di rifiuti urbani prodotti e smaltiti in discarica (tonnellate e percentuali), anno 2020.

<sup>81</sup> Si registra, ad esempio, che i quantitativi inviati fuori dalla Regione Lazio nel 2018 hanno raggiunto circa 490 mila tonnellate, per una distanza media di 430 km. Come conferma, nel sito ufficiale, l'Agenzia per il Controllo e la qualità dei Servizi pubblici locali di Roma Capitale. Sempre a questo proposito, l'Agenzia rappresenta nella sua relazione del 2020, che «*la frazione più dipendente dalle esportazioni fuori regione, come si è detto, è l'organico, ma Roma non è del tutto autosufficiente neppure per il ciclo dei rifiuti indifferenziati [...]»* (cfr. figura 2.8, p. 36 della Relazione annuale 2020 in tema "Igiene Urbana" predisposta dall'ACoS di Roma e consultabile al link [igiene\\_urbana\\_finale.pdf](#)).

<sup>82</sup> Si riporta quanto segnalato sempre dall'ACoS di Roma Capitale: «*a livello regionale, il deficit impiantistico più importante riguarda il trattamento delle frazioni organiche. A tale riguardo Ama nel febbraio 2018 ha presentato in Regione Lazio i progetti per realizzare due impianti di compostaggio, per una capacità di trattamento di 120 mila tonnellate/anno. Per quanto riguarda la necessaria discarica di servizio, dopo la chiusura di Malagrotta (30 settembre 2013), non è stato ancora designato un sito alternativo per i residui urbani di Roma Capitale».*

<sup>83</sup> Tabella 5.5. pagina 242 del Report, citato.

questo senso, gioca un ruolo fondamentale l'estensione del metodo "porta a porta" tradizionale, come già avvenuto su Milano, stante anche la correlazione positiva riscontrata tra l'evoluzione della differenziata e l'incremento del ricorso ad una siffatta metodologia di raccolta<sup>84</sup>. Ove tale servizio non risultasse esportabile nel territorio di tutti i municipi di Roma in condizioni di economicità (come testimonia altresì il rallentamento della raccolta domiciliare, registratosi a partire dal 2016), sarebbe opportuno integrare il servizio prospettando un ritorno alla raccolta stradale purché nel contesto di una programmazione solida e in grado di riqualificare il servizio in un orizzonte temporale di medio-lungo termine. Lo stesso dicasi relativamente all'adeguamento del fabbisogno impiantistico. Come riportato dall'Agenzia per il Controllo e la qualità dei Servizi pubblici locali (ACoS) di Roma Capitale, *«la programmazione impiantistica per Roma (sia a livello comunale che regionale) da anni si basa su scenari prospettici di raccolta differenziata e riciclo non realistici e sovrastimati fin dall'inizio, con il risultato che gli impianti per la chiusura del ciclo a Roma sono insufficienti e inadeguati, creando difficoltà che riverberano negativamente sulla raccolta in città e che i cittadini pagano in termini di degrado e di maggiori costi economici ed ambientali»*. La relazione in discorso ha il merito, inoltre, di aver proposto un confronto tra Roma e altre capitali europee, facendo osservare come Roma rispetto a città quali Parigi o Berlino *«raggiunga la più alta percentuale di raccolta differenziata, ma la percentuale stimata di effettivo riciclo è la più bassa»*<sup>85</sup>. Tutto quanto sopra descritto depone nel senso di imporre per il prossimo futuro un adeguamento dell'impiantistica agli effettivi flussi di rifiuti, verso l'obiettivo di un modello circolare ottimale. Sicché i progetti per la costruzione di nuovi impianti con le migliori tecnologie disponibili e la massimizzazione del recupero devono essere necessariamente valutati all'interno di scenari prospettici *«realizzabili e sostenibili»*<sup>86</sup>, con l'obbligo da parte degli Ato del Lazio di assicurare il rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità, imposti dalla normativa unionale e nazionale<sup>87</sup>. Obiettivo, quest'ultimo, per il cui raggiungimento già il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR)<sup>88</sup> guardava a (l'ormai giunto) 2022.

## **9. Procedure ad evidenza pubblica: un breve prontuario sulle *best practice* e sulle strategie di gara migliorative della qualità e competitività nel settore dei rifiuti**

<sup>84</sup> Utile è in questo senso la consultazione della tabella di cui alla figura 2.2. contenuta a pagina 30, della Relazione annuale 2020, citata.

<sup>85</sup> Inoltre, aggiunge anche che *«l'urbe tratta in proprio solo il 15% dei rifiuti prodotti, contro il 99% di Berlino e il 95% di Parigi. Fra le destinazioni spicca il sottodimensionamento del recupero energetico, in buona parte sostituito dallo smaltimento dei residui di trattamento»* (p. 32, Rapporto citato).

<sup>86</sup> Come il definisce il Rapporto ACoS 2020, p. 33.

<sup>87</sup> Sul versante domestico, il riferimento è come noto ai già richiamati artt. 181, 182 e 182-bis del d.lgs. 152/2006 (T.U. ambiente).

<sup>88</sup> Adottato con Deliberazione del Consiglio Regionale del 5 agosto 2020, n. 4, pubblicato sul Bollettino ufficiale n. 116 del 22/09/2020.

La parte conclusiva del presente studio è interamente dedicata ad un approfondimento circa i possibili meccanismi di gara e le *best practice* potenzialmente applicabili da parte delle Stazioni Appaltanti in vista dello scopo di rafforzare qualità e competitività nel settore dei rifiuti<sup>89</sup>. Al fine di meglio contestualizzare quanto si dirà nel prosieguo del presente paragrafo, giova qui ricordare che con la locuzione “evidenza pubblica” si è soliti richiamarsi ad un insieme di procedure prodromiche a conformare secondo parametri oggettivi e predeterminati l’autonomia negoziale di cui gode la Pubblica Amministrazione nella scelta del contraente e nella determinazione del contenuto contrattuale. Senza indugiare oltre su aspetti notori, è di primario interesse porre attenzione sulla prima fase, ovverosia quella della progettazione tecnica di una gara pubblica da parte del Comune. È di cruciale importanza che, lungo tale momento della procedura evidenziale<sup>90</sup>, venga articolata un’analisi in merito alle caratteristiche territoriali dell’area oggetto di affidamento<sup>91</sup> e alla consistenza qualitativa dei flussi di rifiuti che ivi sono raccolti<sup>92</sup>. I parametri così individuati producono intuibili ripercussioni “a valle”, su scelte strettamente operative e attinenti al dimensionamento dei contenitori per la raccolta dei rifiuti e delle squadre a ciò preposte nonché sulla quantificazione dei costi del servizio<sup>93</sup> e, di tutta conseguenza, sulla base d’asta. In difetto di una consimile, ragionata, ponderazione e programmazione “a monte” della gara – nell’erronea convinzione di poter riproporre le valutazioni occorse in occasione di gare precedenti – verrebbe ad essere minato il serio e concreto obiettivo di raggiungimento delle indicazioni formulate dall’Arera così come dei *target* di economia circolare di derivazione eurolunitaria. Altro elemento fondamentale involge l’introduzione, all’interno dell’affidamento, di elementi di *compliance* economico-finanziaria e tecnica con la Regolazione di ARERA. Ciò si traduce nella opportunità di mettere in gara le (cinque) attività che – come sopra già delineate – rientrerebbero nel perimetro regolatorio di ARERA. Opportunità che, è bene chiarire, assume carattere di mera raccomandazione rivolta alle Stazioni Appaltanti, ove si prenda atto che le attività che viceversa non soggiacciono alla regolazione dell’Autorità non confluiscono nel PEF; per cui, per le attività non regolate sarebbe viceversa consigliabile il ricorso a procedure di gara apposite. Sempre sul versante della *compliance* economico-finanziaria, altro tema controverso riguarderebbe la corretta quantificazione del corrispettivo da accordare all’appaltatore. Considerata la reciproca

---

<sup>89</sup> L’intero paragrafo trae spunto dalle preziose e importanti riflessioni maturate nel contesto webinar organizzato da Anci Lombardia nell’ottobre del 2021, dal titolo “*Bandi di gara e regolazione dei rifiuti urbani: rinnovare e rafforzare qualità e competitività del settore*” e, in particolare, è ispirato alle proposte suggerite dall’intervento del Prof. Giorgio Ghiringhelli, avente a tema “*l’affidamento dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani*”.

<sup>90</sup> Nel corso del quale viene svolta, come si suol dire, una sorta di calendarizzazione della gara.

<sup>91</sup> Valutazione che guarda ad un insieme eterogeneo di fattori quali, tra gli altri, la popolazione servita, la distribuzione degli insediamenti abitativi nell’area di riferimento e le distanze intercorrenti tra le sedi operative e gli impianti di destino dei rifiuti oggetto di raccolta.

<sup>92</sup> In termini di composizione merceologica ma anche di efficienza della raccolta differenziata.

<sup>93</sup> Tra cui, vi si include il costo degli automezzi, di personale ed il costo complessivo del servizio.

interrelazione esistente tra contratto stipulato con il gestore ed il metodo tariffario praticato in relazione ai rifiuti, sarebbe indispensabile interrogarsi sulla reale corrispondenza dei costi del gestore rispetto all'offerta da questi formulata. Valutazione che tuttavia si palesa oltremodo complessa, badando al fatto che postula l'esame di voci quali l'utile di impresa o il ribasso, non considerate nel MTR. Sul versante della *compliance* tecnica, preziose informazioni sulla qualità del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani sono acquisibili mediante consultazione di apposite raccolte dati avviate da Arera a partire dal 2018 e concluse nel 2020<sup>94</sup>. Le risultanze delle analisi hanno evidenziato quanto di seguito si ripropone. In primo luogo, l'esiguità della diffusione di indicatori di qualità contrattuale inerenti ai servizi di raccolta, trasporto e spazzamento delle strade a livello nazionale, con percentuali inferiori al 10%<sup>95</sup> e, per le ipotesi di mancato rispetto di uno *standard* specifico di qualità, la ridotta applicazione di meccanismi di indennizzo a tutela dell'utente<sup>96</sup>. Di contro, pur in assenza di schemi di riferimento si è registrata una «discreta»<sup>97</sup> diffusione della Carta dei servizi, ovverosia del documento che specifica i livelli di qualità attesi per i servizi erogati e le loro modalità di fruizione<sup>98</sup>. Tali elementi, valutati nel loro insieme, offrono chiara evidenza della (ancora) scarsa maturità del settore nel raggiungimento degli obiettivi di *compliance* tecnica con la regolazione dell'Autorità, indispensabile per allineare la qualità del servizio attesa e stimata in sede di redazione del bando di gara e l'effettiva efficienza mostrata dal gestore in corso di esecuzione. Un tassello ulteriore che riveste un notevole peso nell'ambito del processo di predisposizione degli atti di gara da parte della Stazione Appaltante afferisce alla definizione dei criteri di aggiudicazione. Orbene, l'elaborazione di sistemi di valutazione delle offerte esige che la SA – tenuto conto della struttura e delle peculiarità del settore – in via preliminare, metta a punto il peso da attribuire a ciascun criterio, avendo cura non soltanto degli aspetti prettamente economici ma anche di quelli riguardanti la qualità del servizio contrattualizzato. Ciò implica che la documentazione di gara debba realizzare un'equa combinazione delle condizioni tecniche ed economiche talché siano garantiti, in maniera concomitante,

<sup>94</sup> Gli esiti del procedimento sono visionabili al link [https://www.arera.it/relaz\\_ann/20/volume1](https://www.arera.it/relaz_ann/20/volume1) che riporta la Relazione Annuale di Arera "Stato dei servizi 2019", Vol. 1; in particolare, per quanto concernente i rifiuti, il riferimento è al Capitolo VI.

<sup>95</sup> Percentuali maggiori di diffusione sono emerse nelle zone Nord-Est e Nord-Ovest rispetto al resto dell'Italia, facendo emergere ancora una volta una significativa disomogeneità tra le diverse aree del Paese in termini di prestazioni garantite dal gestore all'utente. Trattasi generalmente di standard, alcuni dei quali già introdotti in altri settori regolati dall'Autorità quali, «per esempio, il tempo di risposta ai reclami e alle richieste scritte di informazione e i tempi di attesa per i punti di contatto con gli utenti» (cfr. Relazione annuale, p. 471). Nel settore dei rifiuti vengono in rilievo altri indicatori specifici, come ad esempio il tempo per il ritiro dei rifiuti ingombranti.

<sup>96</sup> Indennizzo che, si rende opportuno precisare, costituisce il ristoro dovuto dal gestore all'utente in caso di condotte non adempitive di uno *standard* specifico di qualità.

<sup>97</sup> Il che tradotto in termini percentuali inerisce al fatto che la Carta in questione, relativamente al campione analizzato, è risultata essere stata «adottata nel 35% delle gestioni del panel (Fig. 6.19), equivalente al 37% della popolazione nazionale»; si v. p. 463.

<sup>98</sup> «incluse le regole di relazione tra utenti e gestore del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, ovvero dei singoli servizi che lo compongono». Ivi, p. 462.



livelli ottimali di concorrenza e contenimento dei costi assieme ad un miglioramento dei livelli qualitativi del servizio oggetto di appalto. A tal proposito, per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e per il servizio di pulizia e spazzamento rivestono un ruolo cardine nell'offerta tecnica i CAM<sup>99</sup>, utilizzabili, si badi, solo se l'appalto è aggiudicato con la forma dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In tali ipotesi, gli anzidetti criteri di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico devono difatti essere introdotti all'interno della *lex specialis*, andando a incidere, rispettivamente, in relazione al c.d. *what to buy* (definizione dell'oggetto e ossia delle specifiche tecniche del prodotto o servizio); in relazione al soggetto dal quale la Pubblica Amministrazione compra un dato prodotto e/o servizio<sup>100</sup> e, come anticipato, in relazione agli stessi criteri di aggiudicazione dell'appalto<sup>101</sup>. Ebbene, nel caso specifico dei rifiuti, detti criteri – menzionati all'interno del Piano d'azione nazionale sul *Green Public Procurement* (PANGPP) – sono “di base” allorché riguardino ad esempio il fatto che i candidati ammessi alla gara debbano impiegare personale in possesso di competenze tecniche necessarie e automezzi per la raccolta e il trasporto<sup>102</sup> atti a realizzare correttamente il servizio riducendone gli impatti ambientali ovvero la circostanza che gli offerenti abbiano condotto campagne di sensibilizzazione di utenti e studenti sufficientemente capillari ed efficaci, ed assumere carattere “premiante” al verificarsi di determinate condizioni<sup>103</sup>. I criteri, così declinati, appaiono pertanto intimamente connessi al raggiungimento di una serie di obiettivi che le Amministrazioni comunali sono tenute a perseguire nell'ambito delle procedure di gara. Tra questi figurano la prevenzione della produzione e della nocività dei rifiuti<sup>104</sup>; una più marcata incentivazione al “riutilizzo” dei beni prodotti ed inoltre l'aumento della quantità e qualità delle singole frazioni di rifiuti raccolte, quale condizione per

---

<sup>99</sup> Cui è dedicato, com'è noto, l'art. 34 del Codice (come modificato dal Correttivo) e rubricato “*Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*”, che al secondo comma li definisce quali criteri il cui inserimento nella documentazione progettuale e di gara contribuisce al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione. Invero, trattasi di requisiti minimi essenziali adottati con decreto del MATM e diretti non a sostituire ma ad integrare le norme di settore. Infatti, dal momento che essi sono finalizzati a promuovere una maggiore sostenibilità degli acquisti pubblici, «*definiscono caratteristiche, prestazioni e condizioni superiori a quelle prescritte dalle leggi e dalle norme nazionali vigenti*».

<sup>100</sup> Per quanto concernente la qualificazione dell'offerente e in particolare il possesso di certificazione ambientale, quale tra le altre la c.d. EMAS (*Eco-management and Audit Scheme*).

<sup>101</sup> Per una disamina più approfondita in materia di “contratti verdi” e sulle esigenze che sottostanno alla definizione dei criteri ambientali minimi si rinvia a r. F. DE LEONARDIS, *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, in M.A SANDULLI-R. DE NICTOLIS (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2019, PP. 167 e ss.

<sup>102</sup> In quanto elettrici, ibridi o alimentati a metano o gpl oppure in quanto aventi motorizzazione non inferiore ad Euro 5. Nel qual caso, tra le specifiche tecniche, la SA inserirà che almeno il 30% (in numero) degli automezzi impiegati dall'appaltatore, nell'ambito dello svolgimento del contratto, dovrà rispettare dette condizioni per la raccolta e il trasporto dei rifiuti.

<sup>103</sup> Sul punto, si rimanda al menzionato Piano d'azione nazionale sul *Green Public Procurement* (PANGPP) pubblicato in G.U. dell'11 marzo 2014 e consultabile al link: [www.mite.gov.it/GPP\\_CAM\\_Rifiuti.pdf](http://www.mite.gov.it/GPP_CAM_Rifiuti.pdf).

<sup>104</sup> In linea con quanto previsto dall'art. 180, comma 1, D.lgs. 152/2006.

favorirne il riciclaggio. Ultimi aspetti da tenere in considerazione laddove si voglia incoraggiare l'impiego e la diffusione di *best practice* nell'affidamento dei servizi di igiene urbana riguardano la durata degli appalti, quale punto di partenza per garantire un buon "ricambio" tra le offerte e i sistemi di controllo e monitoraggio delle *performance*. Anzitutto, la durata deve logicamente misurarsi in relazione ad intervalli di tempo che siano coerenti con l'ammortamento degli investimenti effettuati dal gestore (c.d. vita utile regolatoria)<sup>105</sup>, tenendo conto che – in caso di subentro di un nuovo gestore nell'ambito di affidamento del servizio (c.d. avvicendamento gestionale) – il gestore subentrante deve corrispondere a quello uscente il c.d. valore residuo di subentro (VRS)<sup>106</sup>. Da ultimo, invece, la misurazione delle *performance* da parte dell'Appaltatore, utile all'Ente territorialmente competente per dotarsi di un parametro costante di valutazione dell'efficiente svolgimento delle prestazioni contrattuali, è resa possibile tramite sistemi di tracciamento delle autorizzazioni da cui prende avvio la filiera del rifiuto, così come mediante la mappatura e la conseguente prevenzione di infortuni. L'implementazione di consimili sistemi è stata agevolata, tra l'altro, da ARERA con l'introduzione di una serie di obblighi in capo al gestore del servizio, quale «*quello di predisporre un registro, disponibile su apposito supporto informatico, sul quale riportare le informazioni e i dati concernenti le richieste di prestazioni soggette a livelli generali di qualità*», così come, allo scopo di semplificare il processo di comunicazione dei dati, dell'ulteriore obbligo «*di comunicare all'Autorità e all'ETC, il set di dati inerenti agli indicatori di qualità per ciascuna gestione, analogamente a quanto avviene nell'ambito della regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato*»<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Valutazione bipartita a seconda che il gestore sia o meno integrato. Nel primo caso il recupero dell'investimento raggiunge un arco di tempo decennale; viceversa in caso di gestore non integrato, i tempi di recupero ammontano a 5-8 anni. Preme qui rammentare che ai sensi dell'art. 200, comma 1, lett. a) del T.U. si definisce integrata la gestione che ricomprenda al suo interno quell'insieme di attività, come definite all'art. 183, comma 1, lett. g) e comprendenti anche la realizzazione degli impianti, le quali devono essere svolte da un unico soggetto (con investimenti a carico dello stesso).

<sup>106</sup> Secondo l'orientamento espresso nella già più volte richiamata Delibera n. 282/2021/R/Rif dalla stessa ARERA, nel calcolo del nuovo MTR.

<sup>107</sup> *Ibidem*.