



Unione europea
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport



per il tuo futuro
Programmi operativi nazionali
per la formazione e l'occupazione

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

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

LA GOVERNANCE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Un focus sul servizio di gestione dei rifiuti

Aprile 2013

Convenzione tra Dipartimento Affari Regionali e Invitalia del 20 ottobre 2010



EXECUTIVE SUMMARY.....	3
1. GOVERNANCE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI.....	4
2. MODELLO DI GOVERNANCE PER IL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI.....	7
2.1. Soggetti e livelli di governance	7
2.2. Assetti organizzativo-gestionali	8
3. CONCLUSIONI.....	10

EXECUTIVE SUMMARY

Questo documento ha l'obiettivo di descrivere, attraverso l'analisi della disciplina di riferimento e grazie all'esperienza maturata in ambito progettuale presso alcune Regioni Obiettivo Convergenza, i principali presupposti su cui basare la *governance* del servizio di gestione dei rifiuti urbani. A questo scopo, vengono descritte le funzioni in capo ai diversi soggetti interessati alla *governance* e approfondite le conseguenti scelte in merito all'organizzazione e alla gestione del servizio.

Come noto, il servizio rifiuti rappresenta un sistema a filiera complessa, in cui all'igiene urbana si aggiunge l'esigenza di ridurre l'impatto ambientale, tramite attività volte a promuovere la riduzione della produzione di rifiuti, la raccolta differenziata, il riciclo, il recupero energetico e la minimizzazione dei conferimenti in discarica.

È anche questa la ragione per cui il legislatore attribuisce alla regione i ruoli di indirizzo, promozione, coordinamento e verifica; assegnando, invece, a un livello territoriale più vicino al cittadino quelle relative alla definizione e all'esercizio della *governance*.

È, pertanto, necessario individuare un equilibrio tra il potere regionale di determinazione dei livelli territoriali adeguati per l'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali e l'autonomia di questi ultimi di scegliere le forme associative ritenute più idonee all'organizzazione e gestione dello stesso.

Per ragioni di efficienza, efficacia ed economicità, il legislatore ha stabilito che la funzione di organizzazione del servizio rifiuti, di competenza dei comuni, deve essere svolta in forma aggregata in Ambiti Territoriali Ottimali, attraverso l'istituzione o designazione di enti di governo rappresentativi degli interessi cittadini residenti. Per le stesse ragioni, è opportuno che tali enti svolgano le funzioni organizzative legate alle attività di spazzamento, raccolta, trasporto ed eventuale trattamento, fino al conferimento negli impianti di smaltimento finale, tenendo conto degli indirizzi dettati dalla regione.

La principale finalità della normativa di settore è, dunque, il superamento della frammentazione gestionale da conseguire attraverso una gestione unitaria che abbia riguardo a fattori fisici, demografici, tecnici e di ripartizione politico-amministrativa e che si concili con l'autosufficienza nello smaltimento, da realizzare, almeno, su scala regionale.

La necessità di superare la frammentazione si pone in ogni parte della filiera del ciclo dei rifiuti. Le scelte gestionali e dimensionali non possono, tuttavia, essere definite in modo analogo in tutte le situazioni e per tutte le fasi del ciclo dei rifiuti, ma devono essere il risultato di un confronto tra scenari integrati alternativi, fondati sulla combinazioni di soluzioni adeguate in base ai diversi fattori, quali la diversa possibilità di sfruttare economie di scala, i costi della logistica e del trasporto, ecc.

Attraverso questa proposta, pertanto, si è cercato di delineare un sistema di *governance* in grado di garantire l'uniformità del ciclo dei rifiuti, attraverso la realizzazione di un assetto unitario e organico basato sul coordinamento dei diversi segmenti della filiera e delle frazioni territoriali, nonché sull'adozione di idonee misure di regolazione.

1. GOVERNANCE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Gli ultimi anni hanno segnato un significativo mutamento dello stato e delle prospettive dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, sia sul terreno istituzionale che su quello organizzativo, economico e produttivo. Ciò ha portato ad un profondo ripensamento dei *modelli di governance*, al fine di renderli coerenti con le disposizioni normative e capaci di garantire un efficace ed efficiente organizzazione e gestione del servizio.

A partire dai ruoli di organizzazione, di indirizzo, di programmazione, di coordinamento e di verifica assegnati dalla legislazione nazionale e settoriale alle regioni, le funzioni relative alla definizione e all'esercizio della *governance* dei servizi dovrebbero essere esercitate ad un livello territoriale più prossimo ai fruitori dei servizi stessi. Come noto, fermo restando le competenze statali nella definizione delle funzioni fondamentali degli enti territoriali e nelle materie previste dall'art. 117 della Costituzione, la regione svolge un importante ruolo in merito all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti locali.

Nel disegno della *governance* dei servizi uno degli aspetti principali da cui prendere le mosse nell'azione di riforma concerne il rafforzamento del ruolo della regione finalizzato a garantire l'uniformità nell'esercizio delle funzioni, anche mediante la promozione di forme associative tra enti locali. È evidente, infatti, che in un contesto di elevata frammentazione, in cui prevalgono comuni di piccole dimensioni, privi delle competenze e delle risorse necessarie all'esercizio efficace ed efficiente delle proprie funzioni, la modalità di esercizio associato delle stesse costituisce un presupposto fondamentale per il governo e la gestione dei servizi pubblici locali.

La promozione delle aggregazioni, tuttavia, andrebbe realizzata non solo grazie a misure normative, ma anche mediante la creazione di sistemi di convenienze, fondati su attività incentivanti; ciò al fine di conseguire economie di scala e di scopo conservando il vantaggio competitivo dovuto al radicamento territoriale e non attraverso politiche di espansione in altri contesti territoriali e settoriali, non rispondenti a coerenti disegni di politica industriale, che non producono efficienza ed economicità.

È necessario, infatti, considerare che se, da un lato, la regione, anche in applicazione di norme nazionali, può incidere direttamente sulla questione definendo gli assetti territoriali in riferimento ai quali i comuni hanno l'obbligo di svolgere determinate funzioni in forma aggregata, dall'altra sono gli stessi comuni a definire i dettagli in merito alle modalità di gestione associata. A questo scopo i modelli di *governance* dovrebbero prevedere forme premiali che incentivino tali condotte.

Con specifico riferimento all'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, i precedenti orientamenti sono contenuti nell'articolo 3-bis del D.L. 138/2011 e ss.mm.ii., sopravvissuto alla sentenza della Corte Costituzionale e poi ulteriormente integrato, per ultimo, dal D.L. 179/2012. La norma in oggetto, concernente, appunto, "Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali" ed introduce disposizioni volte a promuovere e incentivare le politiche di aggregazione. Con riferimento al tema del superamento della frammentazione, nel comma 1 dell'articolo in questione si stabilisce che, al fine di realizzare economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza, le regioni devono organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in Ambiti o bacini Territoriali Ottimali e omogenei istituendo o designando enti di governo degli stessi e prevedendo, in caso di inerzia, poteri sostitutivi da parte del Consiglio dei Ministri. Nel suddetto comma si specifica anche che tali Ambiti debbano avere una dimensione non inferiore al territorio provinciale salvo scelte diverse da parte delle regioni, appositamente motivate, anche in base a proposte dei comuni. In base alle disposizioni contenute nello stesso decreto, gli enti di governo degli ATO sono gli unici soggetti

legittimati ad esercitare le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, con particolare riferimento alla scelta della forma di gestione, alla definizione delle tariffe, all'affidamento della gestione ed al relativo controllo. Per di più, un successivo comma attribuisce, in funzione di incentivazione, agli enti di governo degli Ambiti anche la priorità nella distribuzione dei finanziamenti pubblici, previa valutazione dell'efficienza gestionale e della qualità del servizio reso.

Queste disposizioni sono state oggetto di diffuse riflessioni, soprattutto in sede regionale, relativamente alla loro collocazione nel più generale quadro di programmazione dei servizi. L'opinione che si sta affermando è che i soggetti di governo degli Ambiti debbano porsi in una posizione intermedia tra la sede di programmazione regionale e quella d'affidamento. Essi, più precisamente, dovrebbero costituire le unità minime di organizzazione dei servizi necessarie per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza e sostenibilità sociale e ambientale, sulla base degli indirizzi della programmazione regionale. Per il conseguimento di tali obiettivi, al fine di mantenersi aderenti ai principi Comunitari e allo stesso *incipit* dell'articolo 3-bis, l'organizzazione e il governo degli Ambiti Territoriali Ottimali (d'ora in avanti, ATO) dovrebbero promuovere l'esercizio della concorrenza, declinata, a seconda delle condizioni e dei vincoli ambientali, sociali, produttivi e di mercato nelle forme della concorrenza "nel" mercato, "per" il mercato o comparativa nel caso di ricorso ad affidamenti diretti.

Non necessariamente e non sempre l'ottimizzazione della dimensione organizzativa coincide con quella gestionale. E' possibile, infatti, che le economie di scala e di differenziazione e, più in generale, l'efficienza produttiva si conseguano a livelli dimensionali diversi, anche minori. In tal caso l'unitarietà gestionale può essere realizzata anche in presenza di più lotti di affidamento all'interno di uno stesso ATO con il ricorso a contratti di servizio facenti capo all'ente di governo dell'ATO che ne garantiscono l'organicità e la coerenza sul terreno regolatorio.

Un opportuno modello di *governance* dovrebbe proporsi, dunque, di realizzare un equilibrio tra il potere regionale di determinare livelli territoriali adeguati per l'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali e l'autonomia nella definizione delle modalità gestionali più idonee.

In proposito, a seconda delle particolari situazioni, la regione, per il conseguimento delle finalità indicate nella programmazione, nelle leggi o negli atti amministrativi presenti su questa materia, dovrebbe specificare le politiche e gli strumenti da adottare per l'esercizio delle funzioni di indirizzo, di programmazione e di coordinamento. In questo contesto assumono particolare rilevanza lo strumento della programmazione e le attività di monitoraggio e di controllo, per la verifica dei risultati raggiunti, in un'ottica di miglioramento continuo.

Si ribadisce al riguardo, che anche l'articolo 3-bis, prevede che l'affidamento tramite gara venga considerato elemento di valutazione della virtuosità degli enti locali nell'applicazione del patto di stabilità interno, che nella distribuzione dei finanziamenti pubblici venga data priorità agli enti di governo degli ATO e ai gestori selezionati tramite procedure ad evidenza pubblica e che le società affidatarie *in house* vengano assoggettate al patto di stabilità interno e a vincoli e limitazioni alle assunzioni di personale e alle politiche retributive analoghi a quelli delle amministrazioni loro controllanti.

Inoltre, alla luce del riassetto istituzionale in corso, che vede l'assegnazione di compiti e funzioni di regolazione e controllo ad Autorità nazionali indipendenti (con specifico riferimento ai settori idrico e dei trasporti che si aggiungono a quelli elettrico e del gas), e al fine di supportare le regioni nel delicato ruolo di programmazione e coordinamento, occorrerebbe prevedere, nel modello di *governance* dei servizi, il coordinamento tra le attività di programmazione e di regolazione, anche mediante il ricorso ad una tecnostuttura, con specifiche competenze tecniche e amministrative sulla materia.

Concentrando in un unico soggetto sotto forma di Agenzia le competenze specialistiche e di settore (anche valutando la possibilità di attribuire le corrispondenti funzioni a strutture eventualmente esistenti), si potrebbero favorire processi di:

- *capacity building* interna alle amministrazioni e trasferimento delle conoscenze;
- *yardstick competition* e trasferimento territoriale, intersettoriale e intrasettoriale di buone prassi.

Per esercitare efficacemente il proprio ruolo, l'Agenzia dovrebbe essere dotata di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale e contabile e godere di un apprezzabile grado di indipendenza dalla regione stessa, al fine di mettere al riparo l'assunzione di delicate decisioni tecniche dalle pressioni politiche (ad esempio in materia di orientamento ai costi delle tariffe e di standard delle prestazioni).

Si sottolinea che l'istituzione dell'Agenzia regionale si colloca in un contesto in cui l'erogazione dei servizi è esercitata in Ambiti Ottimali di livello sub-regionale, delimitati dalla regione a seconda delle caratteristiche di ciascun servizio e del territorio di riferimento e governati da enti di governo rappresentativi delle relative comunità di riferimento. Gli enti di governo degli ATO sono, pertanto, i soggetti tramite i quali gli enti locali esercitano, in forma aggregata, le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. La rappresentanza delle amministrazioni partecipanti agli enti di governo degli ATO potrà, dunque, essere affidata ad apposite assemblee, composte dagli organi di vertice degli enti coinvolti.

Da una parte, quindi, le assemblee avranno il potere di assumere le scelte politiche e di programmazione (definizione dei bisogni delle comunità locali, risorse pubbliche da destinare agli investimenti, tariffe agevolate in favore di determinate categorie di utenti) dall'altra l'Agenzia, attraverso le proprie competenze tecniche, oltre a supportare la regione nell'ottimizzazione della programmazione e nel miglioramento dell'efficienza delle funzioni di monitoraggio, avrà degli specifici compiti di regolazione.

Inoltre, un'Agenzia regionale competente per uno o più settori, sulla base di una specifica conoscenza del servizio sul territorio, potrebbe interagire e collaborare costruttivamente con le Autorità nazionali di settore (per il servizio idrico e per il trasporto) e, contemporaneamente, sopperire all'assenza di un'Autorità nazionale per il servizio rifiuti.

2. MODELLO DI GOVERNANCE PER IL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI

2.1. Soggetti e livelli di governance

Prendendo spunto dalle considerazioni di cui alla sezione precedente, il presente paragrafo propone un possibile modello di *governance* del servizio rifiuti, descrivendone le funzioni in capo ai diversi livelli istituzionali e organizzativi.

Nell'ambito delle funzioni di indirizzo, di regolamentazione, di programmazione e di coordinamento che le sono proprie, la regione, promuove lo sviluppo del sistema integrato del servizio rifiuti con l'obiettivo di garantire l'accesso universale, la salvaguardia dei diritti degli utenti, l'uso efficiente delle risorse e la protezione dell'ambiente.

Il principale strumento di programmazione del servizio è il Piano Regionale di Gestione Rifiuti, redatto dalla regione stessa, nel contesto del quale vengono definiti, tra l'altro, gli assetti territoriali (perimetrazione degli ATO ed eventualmente degli ambiti di affidamento), e gli assetti impiantistici. Inoltre, al fine di garantire coerenza ed omogeneità dell'organizzazione territoriale dei servizi, compete alla regione la definizione di indirizzi e linee guida.

Il D.Lgs. 152/2006 (c.d. Testo Unico Ambientale) specifica, inoltre, che sono in capo alla regione le competenze amministrative in materia di concessioni e autorizzazioni, con specifico riferimento all'approvazione dei progetti di nuovi impianti e all'autorizzazione e all'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti, anche pericolosi. Compete, inoltre, alla regione la definizione di criteri per l'individuazione dei siti e degli impianti idonei o non idonei allo smaltimento dei rifiuti e la generale funzione di promozione della riduzione della produzione di rifiuti e recupero degli stessi.

Dal punto di vista della regolamentazione, la regione indirizza gli enti locali nella definizione dei profili organizzativi per lo svolgimento, in forma aggregata, delle funzioni ad essi competenti. Le funzioni di organizzazione del servizio rifiuti sono, infatti, attribuite ai comuni (cfr. art. 14 comma 27 del D.L. 78/2010, come modificato dall'art. 19 del D.L. 95/2012) i quali, al fine di limitare la frammentazione del servizio e favorire una gestione ispirata a canoni di efficienza ed economicità, nonché l'omogeneità della qualità del servizio reso, sono tenuti a esercitarle in forma aggregata all'interno degli enti di governo degli ATO come stabilito dall'art. 3 bis del D.L. 138/2011. Tali soggetti, quindi, sono rappresentativi degli interessi dei cittadini residenti nel rispettivo ATO e appare opportuno, pertanto, che siano composti dai sindaci di ciascun comune ricadente nell'Ambito.

Le funzioni di governo dell'ATO, svolte dagli enti locali nel contesto delle aggregazioni di cui sopra, sono legate, innanzitutto, all'azione pianificatoria, competendo a tali soggetti la redazione ed approvazione dei Piani d'Ambito. Inoltre, come detto, compete agli enti di governo degli ATO l'organizzazione vera e propria del servizio, attraverso lo svolgimento di una serie di funzioni che prevedono: la definizione degli obblighi di servizio pubblico e universale; la scelta in merito alle modalità di affidamento del servizio tra le alternative previste dalla legislazione nazionale e comunitaria, inclusa la redazione della relazione prevista dall'art. 34 del D.L. 179/2012 e lo svolgimento delle procedure di affidamento.

Compete, inoltre, all'ente di governo, la determinazione della componente tariffaria che ciascun comune incorpora nel tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES). Nei contratti di servizio dovrà essere garantito, invece, il trasferimento degli introiti corrispondenti alla componente tariffaria relativa ai rifiuti ai

soggetti gestori dei servizi. Al fine di consentire il superamento dell'attuale frammentazione, la definizione del sistema tariffario unico per ATO dovrà essere stabilito tramite un percorso che tenga conto, nella fase transitoria, delle differenze tra le gestioni esistenti e dei sistemi di allocazione dei costi del servizio nelle varie realtà comunali o intercomunali.

Ciascun ente di governo è, altresì, titolare di poteri consultivi che esercita autonomamente e su espressa richiesta della regione, degli enti locali e della struttura tecnica regionale.

Laddove pertinente, la forma organizzativa dell'ente di governo, dovrà prendere in considerazione quanto stabilito dall'art. 18 del D.L. 95/2012 in merito alla istituzione delle città metropolitane, alle quali sono assegnati compiti di *“strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano”*. Le modalità organizzative per il governo del servizio di ambito metropolitano dovranno, in base a quanto disposto dalla norma citata, essere disciplinate all'interno dello Statuto dei nascenti enti, prevedendo, tra l'altro le modalità organizzative del servizio di gestione rifiuti in ambito metropolitano, la disciplina dei rapporti fra i comuni facenti parte della città metropolitana, le modalità di organizzazione ed esercizio delle funzioni e le modalità con le quali la città metropolitana può conferire ai comuni ricompresi nel suo territorio proprie funzioni.¹

Come anticipato nella sezione precedente, trasversalmente agli attori del modello delineato potrebbe collocarsi una tecnostuttura (anche di rango plurisettoriale), che svolge una funzione di regolazione e controllo sulla gestione dei servizi. L'ipotetica Agenzia svolgerebbe, inoltre, attività di supporto tecnico a regione ed enti locali nello svolgimento delle proprie funzioni (es. verifica della corretta attuazione della pianificazione; definizione di criteri per la determinazione degli obblighi di servizio pubblico e universale; redazione di schemi di bando/capitolato/contratto; ecc.).

2.2. Assetti organizzativo-gestionali

In base alla normativa nazionale vigente, i soggetti competenti per lo svolgimento delle funzioni già in capo alle Autorità d'Ambito² sono attualmente i comuni. L'art. 19 del D.L. 95/2012 attribuisce, come detto, a tali enti, quale loro funzione fondamentale, l'organizzazione *“dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi”*. In ossequio al principio di riduzione della frammentazione delle gestioni, i comuni esercitano tale funzione in forma aggregata. Il modello organizzativo può essere, dunque, basato sull'aggregazione dei comuni ricadenti nell'ATO, tramite la costituzione di soggetti di governo d'ambito che rappresentano gli enti ai quali, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 3-bis del D.L. 138/2011 è demandato l'esercizio delle funzioni di organizzazione del servizio rifiuti, incluse quelle inerenti: la scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo.

A tal fine, tali soggetti si associano attraverso la sottoscrizione di convenzioni intercomunali, o atto analogo.

¹ Si tenga presente che la Legge 24 dicembre 2012 n. 228 (Legge di Stabilità 2013) ha sospeso fino al 31 dicembre 2013 l'applicazione delle disposizioni in materia di istituzione delle città metropolitane di cui al D.L. 95/2012.

² In attuazione della L. 191/2009 art. 2 comma 186-bis le Autorità d'Ambito sono soppresse e le funzioni di organizzazione del servizio devono essere riattribuite con legge regionale.

Più precisamente, le funzioni da esercitare in forma aggregata sono riconducibili ai seguenti punti:

- a) la definizione degli obblighi di servizio pubblico universale e delle eventuali compensazioni economiche,
- b) la determinazione, per quanto di competenza, della tariffa per l'erogazione dei servizi, che ciascun comune integra all'interno del relativo tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES);
- c) la definizione dei livelli qualitativi e quantitativi delle prestazioni, indicandone i relativi standard;
- d) la scelta in merito alla modalità di gestione dei singoli segmenti di servizio tra le alternative consentite dalla disciplina vigente (affidamento a società in house, affidamento a terzi tramite procedura ad evidenza pubblica, gestione tramite società a capitale misto pubblico-privato aderenti ai requisiti Comunitari), da motivare attraverso una relazione che renda conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste;
- e) lo svolgimento delle procedure per l'affidamento del servizio, garantendo il coordinamento e l'omogeneità tra i diversi affidamenti all'interno dell'ATO e i relativi contratti di servizio;
- f) la predisposizione e approvazione dei Piani d'Ambito e degli altri atti di pianificazione.

L'ente di governo d'ambito svolge le proprie funzioni tenendo conto degli indirizzi che la regione detta anche attraverso la redazione di schemi di atti, documenti-tipo, direttive, linee guida operative, ecc. A sua volta, l'ente in questione esercita, autonomamente o su richiesta, un potere consultivo nei confronti della regione e degli altri enti locali. La partecipazione dei comuni all'ente è obbligatoria e a titolo gratuito e non può comportare aggravii alla spesa pubblica. L'ente collabora con le eventuali Autorità o organismi nazionali e regionali di settore.

Le attività tecnico – amministrative (in particolare, le procedure di affidamento dei servizi) possono essere gestite, in linea con quanto previsto dall'art. 30 comma 4 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (T.U.E.L.), secondo la modalità dell'ufficio comune. La convenzione (o analogo atto) di istituzione dell'ente di governo dell'Ambito deve individuare, pertanto, un Ufficio Comune di ATO, localizzato, ad esempio, presso l'Ufficio tecnico del Comune dell'ATO che conta il maggior numero di abitanti.

Come detto, per ragioni legate all'efficienza del servizio, alla tutela dell'ambiente o per salvaguardare eventuali gestioni virtuose in essere, l'ente di governo può decidere di definire, all'interno del proprio ATO, più aree di raccolta ottimali. Le relative decisioni in merito all'organizzazione del segmento di spazzamento, raccolta e trasporto (es. scelta della modalità di affidamento, adozione della relazione di cui all'art. 34 D.L. 179/2012, ecc.) in tal caso sarebbero assicurate dall'Assemblea d'Ambito convocata e presieduta dal Presidente in seduta ristretta, alla quale parteciperebbero solo i comuni ricadenti nella rispettiva area di raccolta.

3. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto, è plausibile l'ipotesi in cui sia opportuno organizzare le parti a monte della filiera del servizio integrato dei rifiuti (in particolare della raccolta, lo spazzamento e il trasporto) in Ambiti Territoriali ricadenti nell'ATO. In tali casi occorrerebbe, comunque, delineare un sistema di *governance* che garantisca l'uniformità del ciclo dei rifiuti, assicurando l'omogeneità del servizio all'interno dell'Ambito. In sostanza, ove non si realizzi una *governance* unica in scala d'ambito occorre realizzare un assetto unitario e organico fondato sul coordinamento dei diversi segmenti della filiera e delle diverse frazioni territoriali mediante misure di regolazione. In particolare, si tratterebbe di definire, un orientamento a cui ispirarsi per delineare la perimetrazione degli eventuali sub-ambiti per le fasi a monte della filiera. Al riguardo, i criteri di riferimento dovrebbero essere ricondotti ai principi generali, comunitari e nazionali, assunti come capisaldi delle politiche ambientali e, più precisamente, ai principi di prossimità, autosufficienza, minimizzazione della movimentazione dei rifiuti, nel quadro degli obiettivi di riduzione della produzione dei rifiuti e della movimentazione, del recupero, del riciclaggio, dello sviluppo della raccolta differenziata.

Da questo punto di vista, rileva la mappatura relativa alla distribuzione sul territorio dell'ATO degli impianti, sia quelli intermedi di selezione e trattamento, sia quelli finali di smaltimento dei rifiuti residui.

Non è possibile generalizzare indirizzi che, necessariamente, risentono delle specificità dei diversi contesti in cui si deve operare. In prima approssimazione, si può, tuttavia, ritenere che la collocazione sul territorio degli impianti intermedi possa costituire un efficace criterio per "perimetrare" gli Ambiti di raccolta a cui conferire i rifiuti raccolti in forma differenziata o indifferenziata, con la finalità di ridurre la movimentazione e di ottimizzare il grado di utilizzo degli impianti medesimi in relazione alla loro capacità potenziale.

Una tale articolazione su scala sub-ambito va comunque collocata nel più generale contesto del ciclo integrato che comprende la componente impiantistica a valle relativa allo smaltimento finale.

In questo senso, è indispensabile definire le modalità, le condizioni e i prezzi di conferimento dei rifiuti provenienti dai sub-ambiti, già forniti per la fase impiantistica intermedia.

La fase finale del ciclo si colloca in un Ambito Territoriale superiore rispetto a quella a valle (raccolta, spazzamento, trasporto) che può corrispondere, a seconda delle circostanze, ad una scala di ATO regionale.

È evidente che il sistema organizzativo, qui brevemente sintetizzato, non può essere delineato in forma statica. Esso, al contrario, deve essere strettamente collegato agli obiettivi ambientali contenuti nel Piano Regionale dei Rifiuti e tendere comunque al superamento della frammentazione e alla riduzione, in prospettiva, dell'integrazione verticale (ricomposizione dei diversi segmenti della filiera) e orizzontale (ricomposizione delle diverse aree di raccolta in un unico ATO). Ciò riguarda, in particolare, i processi di sviluppo impiantistico e, parallelamente, l'attuazione di politiche dei rifiuti ispirate alla riduzione, al recupero, al riciclaggio.

I sistemi di *governance* del settore, in altri termini, vanno definiti in una duplice valenza: quella immediata, volta a razionalizzare il sistema creando al contempo i presupposti per la sua evoluzione (*governance* territoriale), quella prospettica, orientata a delineare il percorso per il conseguimento degli obiettivi programmatici.