

Assemblea Territoriale d'Ambito (A.T.A.) Rifiuti

dell'Ambito territoriale ottimale 1 – Pesaro e Urbino

All'Assemblea

DOCUMENTO DI PROPOSTA DEL DIRETTORE

N. 11 del 19-07-2023

Oggetto:	Adempimenti in merito all'applicazione della Delibera dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) n. 363/2021/R/RIF artt. 6 e 7 - Individuazione degli impianti di chiusura del ciclo dei rifiuti "minimi" dell'ATO 1 - Pesaro e Urbino.
----------	---

IL DIRETTORE

PRELIMINARMENTE si prende atto di quanto contenuto nell'Istruttoria n. 6 del 19/07/2023 redatta dalla EQ Ufficio Unico Idrico e Rifiuti – Settore Rifiuti (documentazione agli atti del procedimento) di cui si condividono contenuti e valutazioni, che di seguito si riporta;

PREMESSO CHE:

- l'Assemblea territoriale d'Ambito (ATA) Rifiuti dell'Ambito territoriale ottimale n. 1 – Pesaro e Urbino si è formalmente costituita in data 24 ottobre 2013, ai sensi della L.R. Marche n. 24/2009, artt. 7 e 8;
- l'ATA è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia gestionale, amministrativa e di bilancio, ex art. 7 c.1 della L.R. 24/2009 e ss.mm.;

VISTO l'art. 14 della Convenzione istitutiva dell'ATA in cui si precisa che, fatto salvo quanto previsto dalla Convenzione stessa, all'ATA si applicano le disposizioni di cui al d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), in quanto compatibili;

RICHIAMATO, ai fini della propria competenza per il presente atto, il Decreto del Presidente ATA n. 9 del 01.04.2021 con il quale è stato conferito al sottoscritto, a far data dal 01.04.2021, per un periodo di anni tre, l'incarico di Direttore con qualifica dirigenziale a tempo pieno e determinato dell'ATA 1 di Pesaro e Urbino;

RICHIAMATA altresì la convenzione per la costituzione di un ufficio unico tra ATA1-Pesaro e Urbino che svolge funzioni di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti e AATO n.1 Marche Nord-Pesaro e Urbino che svolge funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, per lo svolgimento di funzioni dirigenziali e di coordinamento dei due servizi sottoscritta in data 01.04.2021, in forza della quale il sottoscritto ricopre il ruolo di Direttore dell'Ufficio Unico Idrico e Rifiuti;

PREMESSO CHE:

- come disciplinato dal comma 1.1 del MTR-2 si definiscono:
 - **“integrati”** gli impianti di trattamento di chiusura del ciclo gestiti dall'operatore incaricato del servizio integrato di gestione dei rifiuti, identificato come il gestore di uno o più dei servizi a monte che compongono il ciclo dei rifiuti e che (gestendo anche uno o più dei servizi a valle) sia tenuto a stratificare i propri impianti di trattamento di chiusura del ciclo secondo la regolazione pro tempore vigente;

- **“minimi”** gli impianti di trattamento di chiusura del ciclo, individuati come indispensabili sulla base delle condizioni declinate nel Titolo VI del MTR-2;
- **“aggiuntivi”** gli impianti di trattamento di chiusura del ciclo non individuati come “minimi” e non “integrati” nella gestione;
- **“impianti intermedi”** quali a titolo di esempio gli impianti di trattamento meccanico e meccanico biologico (TM e TMB);
- il titolo VI del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) approvato dall’ARERA con Delibera n. 363/2021/R/rif disciplina il contesto regolatorio per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;
- in particolare, nel MTR-2 si definiscono distinti schemi regolatori sulla base:
 - del *grado di integrazione* del soggetto incaricato della gestione dei rifiuti (distinguendo tra gestore integrato e gestore non integrato);
 - ove si sia in presenza di un Gestore non integrato, della *valutazione del livello di efficacia dell’eventuale esistenza di pressione competitiva* nel contribuire alla promozione di efficienza allocativa, distinguendo tra impianti di chiusura del ciclo “minimi” e impianti di chiusura del ciclo “aggiuntivi”;
- gli impianti di chiusura del ciclo **“minimi”** (in tutto o in parte), sono individuati, anche alla luce delle caratteristiche dell’operatore che li gestisce, e sono identificati con gli impianti di trattamento presenti sul territorio considerato che:
 - offrano una capacità in un mercato con rigidità strutturali, caratterizzato da un forte e stabile eccesso di domanda e da un limitato numero di operatori;
 - in aggiunta a quanto previsto al precedente alinea, soddisfino le seguenti condizioni alternative:
 - avere una capacità impegnata per flussi garantiti da strumenti di programmazione o da altri atti amministrativi;
 - essere già stati individuati in sede di programmazione, sulla base di decisioni di soggetti competenti alla chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti;

CONSIDERATO CHE:

- l’art. 6 della citata Deliberazione 363/2021/R/RIF stabilisce le modalità attraverso le quali classificare gli impianti di chiusura del ciclo minimi, stabilendo che l’individuazione avvenga, di norma, nell’ambito delle attività di programmazione settoriale previste dalla normativa vigente e comunque in tempo utile per la determinazione di entrate tariffarie, corrispettivi e tariffe d’accesso secondo quanto previsto dal presente provvedimento;
- gli impianti classificati come minimi mantengono tale qualifica per un periodo almeno biennale.

DATO ATTO CHE:

- la Giunta Regionale con Decreto del Dirigente del Settore Fonti Energetiche, Rifiuti, Cave e Mineriere n. 101 del 20/04/2022 ha individuato negli Enti di governo degli ATO *“l’organismo competente”*, ai sensi del comma 1.1 del MTR-2. Il Decreto individua inoltre l’ATA Rifiuti n°1 Pesaro e Urbino quale soggetto competente per la ricezione e successivi adempimenti di cui all’art.7 della deliberazione 363/2021/R/RIF;
- la Regione ha stabilito inoltre che siano gli stessi Enti di governo degli ATO a:
 - a) indicare gli impianti di trattamento presenti sul pertinente territorio interessati dalle disposizioni di cui al Titolo VI del MTR-2, distinguendoli in *“impianti di chiusura del ciclo”* e *“impianti intermedi”*;
 - b) individuare, tra gli *“impianti di chiusura del ciclo”* di cui alla precedente lettera a), gli impianti *“minimi”* (in tutto o in parte), anche alla luce delle caratteristiche dell’operatore che li gestisce, identificandoli secondo quanto previsto al comma 21.2 del MTR-2;

- c) tra gli “*impianti intermedi*” di cui alla precedente lettera a), esplicitare quelli da cui provengano flussi indicati (nell’ambito dell’attività di pianificazione) come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo “*minimi*”;
- d) per ciascuno degli impianti di trattamento sub b) (impianti “*minimi*”) e sub c) (impianti “*intermedi*” da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo “*minimi*”), indicare, ai sensi di quanto previsto dal comma 6.2 della Deliberazione 363/2021/R/RIF:
 - a. i flussi che si prevede vengano trattati per impianto, anche ove ancora non risultino negli strumenti di programmazione vigenti;
 - b. la distinzione dei medesimi secondo il criterio di prossimità che si ritiene utile specificare;
 - c. l’elenco dei soggetti che si prevede conferiscano ai medesimi impianti.

DATO ATTO ALTRESÌ CHE:

- l’art. 26 del MTR-2, ai commi 6 e 7, stabilisce che per il biennio 2022-2023 si applicano le tariffe già determinate dall’Autorità di Ambito salvo il conguaglio eventualmente emerso nella quantificazione della componente RC riferita agli anni 2024-2025, qualora di valore assoluto superiore al 3%;
- l’art. 7 della Delibera 363/21/R/RIF, ai commi 2 e 7, stabilisce che i gestori di impianti di chiusura del ciclo “*minimi*” devono predisporre il PEF2022-2025 per gli impianti sopra indicati secondo quanto previsto dall’MTR-2 e trasmetterlo all’organismo competente;
- la modellistica e i template di riferimento sono stati definiti da ARERA;
- Il successivo comma 7.4 precisa che gli Enti Territorialmente Competenti, “*fermi restando i necessari profili di terzietà rispetto al gestore, come precisati all’Articolo 28 del MTR-2, validano le informazioni fornite dal gestore medesimo e le integrano o le modificano secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio. La procedura di validazione consiste nella verifica della completezza, della coerenza e della congruità dei dati e delle informazioni necessarie alla elaborazione del piano economico finanziario*”.
La validazione deve essere svolta da un soggetto dotato di adeguati profili di terzietà rispetto al gestore del servizio integrato dei rifiuti. Ai sensi dell’art. 28 citato, essa consiste nel verificare almeno:
 - la coerenza degli elementi di costo riportati nel PEF rispetto ai dati contabili;
 - il rispetto della metodologia prevista dal MTR per la determinazione dei costi riconosciuti;
 - il rispetto dell’equilibrio economico-finanziario del gestore;

RILEVATO CHE l’impiantistica esistente nell’ATO 1 Pesaro e Urbino è rappresentata da:

- sito polimpiantistico di Monteschiattello di Fano, **gestito da Aset Spa**, sede della omonima discarica per rifiuti non pericolosi e di uno dei tre impianti di Trattamento Meccanico TM del RSU indifferenziato, oltre che di un impianto di messa in riserva per i rifiuti metallici e di legno;
- sito polimpiantistico di Cà Asprete di Tavullia, **gestito da Marche Multiservizi Spa**, con discarica per rifiuti non pericolosi e annesso impianto di Trattamento Meccanico TM del RSU indifferenziato, area di messa in riserva utilizzata principalmente per il rifiuto organico da inviare poi a trattamento verso impianti fuori regione e impianto per la selezione dei materiali recuperabili dal rifiuto ingombrante;
- sito polimpiantistico di Cà Lucio di Urbino, **gestito da Marche Multiservizi Spa**, con discarica per rifiuti non pericolosi – funzionalmente esaurita nel corso dell’anno 2022 -, impianto di Trattamento Meccanico e Biologico (TMB) distinto in due aree, quella per il Trattamento Meccanico TM del RSU indifferenziato e quella per il Trattamento

- Biologico TB della frazione umida da biostabilizzare derivante dai tre TM provinciali;
- impianti di privati.

RILEVATO ALTRESÌ CHE nell' ATO 1 Pesaro e Urbino operano i seguenti gestori:

- ASET Spa;
- Marche Multiservizi Spa;
- RIECO Spa (Gestore del servizio per il Comune di San Lorenzo in Campo);
- Onofaro Antonino Srl (Gestore del servizio per il Comune di Mondolfo);
- Comuni in economia (Comuni di Terre Roveresche e Sestino);

DATO ATTO CHE:

- gli impianti sopra richiamati rientrano nelle gestioni integrate dei Gestori Aset Spa e Marche Multiservizi Spa;
- la ripartizione degli abitanti dell'ambito per singole gestioni / aree è quella riportata nella tabella seguente, da cui si evince che la percentuale di abitanti serviti dalle "altre gestioni" (quindi escluso Aset e Marche Multiservizi) è pari a circa il 6,7% degli abitanti totali:

Dettaglio ABITANTI	Totale Ambito ATA1 PU	Aset Spa	MMS Spa	ONOFARO Srl	RIECO Spa	ECONOMIA
<i>Abitanti Area Costiera</i>	161.290	60.411	100.879	14.345	0	0
<i>Abitanti Area Entroterra</i>	196.456	51.230	121.152	0	3.254	6.475
TOTALI	357.746	111.641	222.031	14.345	3.254	6.475
<i>Abitanti MMS</i>	222.031	62,1%				
<i>Abitanti ASET</i>	111.641	31,2%				
<i>Abitanti Altri</i>	24.074	6,7%				

- la produzione di rifiuti dall'anno 2018 al 2026 dei singoli Comuni dell'ATO (previsioni del Piano di Ambito dall'anno 2023) ripartita tra gestioni "integrate" e "non integrate" è quella riportata nella tabella seguente, da cui si evince che la percentuale di rifiuti prodotti dalle "altre gestioni" (quindi escluso Aset e Marche Multiservizi) è pari a circa il 6% della produzione totale:

	Anno 2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Comuni con gestione integrata	204.637	196.985	179.296	179.946	183.891	182.678	183.064	183.977	184.507
Altre gestioni	12.081	12.509	12.212	12.251	12.221	12.264	12.310	12.357	12.407
% Comuni con gestione integrata	94,4%	94,0%	93,6%	93,6%	93,8%	93,7%	93,7%	93,7%	93,7%
% Altre gestioni	5,6%	6,0%	6,4%	6,4%	6,2%	6,3%	6,3%	6,3%	6,3%

CONSIDERATO CHE il contesto degli impianti di trattamento di chiusura del ciclo dei rifiuti urbani dell'ATO 1 Pesaro e Urbino può essere così sintetizzato:

- i Comuni rientranti nell'ambito dell'ATA Rifiuti n°1 Pesaro e Urbino sono

- complessivamente n° 51 per una popolazione complessiva di ca. 360.000 abitanti;
- i flussi di rifiuti urbani prodotti sono ca. 200.000 t/anno con una % di raccolta differenziata di ca. il 74%;
- la gestione dei rifiuti urbani è oggetto di una Pianificazione d'Ambito fino all'anno 2026 (in corso di approvazione definitiva) comprensiva di obiettivi di miglioramento della raccolta differenziata e di recupero;
- i flussi indifferenziati destinati allo smaltimento sono attualmente di ca. 50.000 t con obiettivo di riduzione progressiva a 38.500 t nell'anno 2026;
- i 51 Comuni oggetto della Pianificazione d'Ambito rientrano prevalentemente nelle gestioni integrate dei rifiuti urbani con i Gestori Marche Multiservizi Spa e ASET Spa; fanno eccezione solo 4 Comuni che hanno gestioni in economia e in appalto (Comuni di Mondolfo, Sestino, Terre Roveresche e San Lorenzo in Campo);
- l'incidenza dei 4 Comuni con gestione "non integrata" è del 6,7% in termini di popolazione servita e del 6% circa in termini di flussi gestiti (monte rifiuti) rispetto ai dati complessivi dell'ambito;

CONSIDERATO ALTRESÌ CHE:

- in tutti i Comuni con "gestione integrata" i PEF annuali, a partire dall'anno 2020, sono stati predisposti considerando correttamente le fonti contabili obbligatorie relative ai singoli impianti;
- per la parte di Comuni non soggetti alla gestione integrata (n. 4 Comuni), non ricorrono le condizioni di rigidità strutturale, squilibrio domanda/offerta e mancanza di alternative essendo presenti nell'ambito due diversi gestori integrati;
- la scelta di non classificare gli impianti di trattamento di chiusura del ciclo come impianti minimi, con riferimento ai soli 4 Comuni non soggetti alla gestione integrata (Mondolfo, San Lorenzo in Campo, Terre Roveresche e Sestino), rappresenta inoltre una garanzia e un'opportunità per i predetti Comuni in quanto non li vincola a quantità e tariffe predefinite;
- gli impianti non gestiti dagli operatori integrati (Marche Multiservizi e ASET) e non individuati come "minimi", devono intendersi qualificati come "aggiuntivi". Per tali impianti l'Autorità acquisisce gli elementi necessari, in particolare, all'attività di monitoraggio su eventuali rigidità strutturali e all'implementazione del meccanismo perequativo di cui al comma 24.2 dell'Allegato A della deliberazione ARERA n. 363/2021/R/RIF;

VISTA, peraltro, la sentenza del TAR Lombardia n. 486/2023 (oggetto di appello da parte di ARERA ad oggi pendente in Consiglio di Stato), emanata a seguito di un ricorso presentato da un'impresa privata che gestisce una discarica di rifiuti speciali non pericolosi, che annulla la delibera ARERA 363/2021/R/RIF del 3 agosto 2021 e l'Allegato A alla medesima recante il "*Metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025*". In particolare, l'impresa aveva presentato ricorso perché l'AGER, Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti, aveva qualificato la discarica gestita come **'impianto minimo'**, ovvero indispensabile per la chiusura del ciclo regionale, ai sensi della delibera ARERA, sottraendolo quindi al libero mercato e assoggettandolo al sistema di flussi predefiniti e tariffe regolate. Secondo i giudici invece, **"l'applicazione di un regime regolatorio e tariffario come quello concernente gli 'impianti minimi' comporterebbe, in capo ai gestori degli impianti medesimi, la costituzione di obblighi particolarmente stringenti, contrari ai principi di libertà economica, di impresa, a quelli di correttezza e ragionevolezza dell'azione amministrativa e non supportata normativamente"**. Con l'applicazione del sistema di tariffe al cancello, ribadisce la sentenza, impianti operanti in regime di libero mercato **"qualificabili per mere contingenze come 'indispensabili' alla chiusura del ciclo dei rifiuti"** vengono di fatto **"'annessi' di imperio al servizio integrato"**.

VISTE ALTRESÌ:

- le successive sentenze n. 501/2023 e n. 557/2023 (anche queste oggetto di appello da parte di ARERA ad oggi pendente in Consiglio di Stato) con cui il TAR Lombardia si è espresso nuovamente sull'argomento fornendo un'interpretazione analoga a quella della sentenza n. 486/2023 pronunciata dallo stesso Tribunale;
- la sentenza del TAR Emilia Romagna n. 17 del 16 gennaio 2023 che ha annullato la Delibera 801 della Giunta Regionale Emilia Romagna, con la quale la Regione aveva sottratto al mercato i propri impianti di recupero dei rifiuti organici;

VISTI i pareri di regolarità espressi in calce alla presente proposta di deliberazione come previsto dall'art. 49, 1° comma del d.lgs. 267/2000;

Tutto ciò premesso e considerato,

PROPONE

- 1) di considerare le premesse del presente atto come parte integrante e sostanziale del medesimo, anche ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 241/1990 e successive modifiche ed integrazioni;
- 2) di dare atto che gli impianti di trattamento di chiusura del ciclo dei rifiuti urbani dell'ATO 1 Pesaro e Urbino, sono classificati come impianti **“integrati”**;
- 3) di individuare gli stessi impianti di trattamento di chiusura del ciclo dei rifiuti di cui al precedente punto 2 come impianti **“aggiuntivi”** per la sola parte dei rifiuti indifferenziati prodotti nei Comuni di Mondolfo, San Lorenzo in Campo, Terre Roveresche e Sestino. Per tali impianti non si applica una regolazione tariffaria *tout court* ma sono assoggettati ad obblighi di trasparenza sulle condizioni, in particolare economiche, di accesso (regolazione orientata alla trasparenza);
- 4) per quanto sopra, di non individuare impianti di chiusura del ciclo dei rifiuti **“minimi”** nell'ATO 1 Pesaro e Urbino.

Il Direttore dell'Ufficio Unico Idrico e Rifiuti
Settore Rifiuti
Ing. Michele Ranocchi

Pareri di regolarità resi ai sensi dell'art. 49 del d.lgs. n. 267/2000

Vista la proposta di deliberazione di cui all'oggetto, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica del presente atto, ai sensi dell'art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000.

Pesaro, 19/07/2023

EQ Ufficio Unico Idrico e Rifiuti
Settore Rifiuti
Ing. Yuri Ricciatti

Vista la proposta di deliberazione di cui all'oggetto non si rende necessario esprimere il parere in ordine alla regolarità contabile in quanto l'atto non comporta riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente.