

RIFIUTI				2022	
<i>Gestione dei rifiuti urbani – Costituzione delle Autorità d'Ambito</i>					
Nome indicatore	DPSIR	Fonte dati			
Costituzione delle Autorità d'Ambito	S-R	Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana e Bollettino Ufficiale Regione Puglia			
Obiettivo	Disponibilità dati	Copertura		Stato	Trend
		Temporale	Spaziale		
Verificare la costituzione delle AdA e/o lo stato di programmazione/realizzazione della gestione integrata del ciclo dei rifiuti urbani	***	2006 - 2022	ATO	☹️	↑

### Descrizione indicatore

Nell'attuale fase di transizione, l'evoluzione della normativa nazionale e regionale sul servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani negli ambiti territoriali ottimali della Puglia comporta che si costituisca un nuovo assetto nell'organizzazione del suddetto servizio pubblico. Pertanto è stata condotta una descrizione del percorso normativo allo scopo di evidenziare le principali modifiche intervenute e lo stato di completamento delle stesse.

### Obiettivo

Verificare la costituzione di un assetto organizzativo coordinato e/o lo stato di programmazione/realizzazione relativo all'organizzazione, affidamento e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

### Stato indicatore - anno 2023

La Legge Regionale 4 agosto 2016, n. 20 ha modificato quanto precedentemente previsto dalla Legge Regionale n.14 del 6 luglio 2011. Allo stato attuale è stato istituito un organo unico di governo denominato "Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti", tutti gli ATO sono stati unificati in uno solo, corrispondente a tutto il territorio regionale, e gli ARO sono stati organizzati nelle "aree omogenee di raccolta". L'obiettivo del nuovo assetto è omogeneizzare i procedimenti, la qualità ed i costi dei servizi, nonché ottimizzare la gestione dei flussi di rifiuti sul territorio regionale.

### Trend indicatore – (2006 – 2023)

I 15 Ambiti territoriali ottimali della Regione Puglia (ora denominati ex ATO), previsti dal vigente Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani (disposto combinato dei Decreti Commissariali n.41/01, n.296/02 e n.187/05) ed istituiti come Enti dotati di autonomia giuridica durante il quadriennio 2006-2009, erano stati ridotti a 6 (denominati ATO provinciali), ognuno dei quali coincidente con il territorio di ciascuna Provincia, come previsto dall'articolo n.31 della Legge Regionale n.14 del 6 luglio 2011. Il termine dell'entrata in vigore degli ATO provinciali, inizialmente previsto per il 01/01/2012, è stato differito al 30/04/2012 con la Legge Regionale del 30 dicembre 2011 n.38.

Nel frattempo il legislatore nazionale aveva disposto, con il Decreto Legge 29 dicembre 2011, n.216, "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (la c.d. "Milleproroghe" 2012)<sup>1</sup>, una proroga valida un anno (fino al 31 dicembre 2012) dei termini per la soppressione delle Autorità d'Ambito, di cui agli articoli 148 e 201 del Testo Unico Ambientale (TUA). Il differimento di tali termini, previsti della Legge n.191/09 (art.2, comma 186-bis)<sup>2</sup>, come modificata dalla Legge n.42/10<sup>3</sup>, già prorogati precedentemente dal DL n.225/10<sup>4</sup>, e poi dal DPCM 25/03/11, ha consentito un ulteriore periodo transitorio al fine di garantire il passaggio delle funzioni dagli ATO ai nuovi soggetti individuati dalle Regioni, nonché all'apprestamento di opportune iniziative di coordinamento in tal senso.

Nonostante tutti gli ex ATO pugliesi avessero adottato i relativi Piani d'Ambito, considerate le intervenute e sopracitate nuove disposizioni, per ciascun ATO è stata attiva una sola Autorità d'Ambito provinciale per la gestione integrata dei rifiuti urbani e i piani d'Ambito già adottati dalle AdA, unificati, su base territoriale provinciale, sotto la supervisione dei Sindaci dei comuni capoluogo di provincia, nominati commissari ad acta dalla Giunta regionale. Con DGR n. 53/12 è stata disposta tra l'altro l'archiviazione dei procedimenti VAS in corso presso il Servizio Ecologia della Regione Puglia in quanto le intervenute norme avrebbero determinato la necessità di riavviare o aggiornare i procedimenti istruttori. Inoltre si è stabilito di integrare i contenuti dei documenti di unificazione nel Piano Regionale in corso di aggiornamento, per il quale era in corso la procedura di VAS. Tutti i Commissari ad acta nominati per l'unificazione dei Piani d'Ambito ai sensi della DGR n. 53/12 hanno provveduto a consegnare il documento di unificazione, eccetto la Provincia di Lecce per la quale con DGR n.848/12 è stato nominato soggetto attuatore il Dirigente del Servizio Ciclo dei Rifiuti e Bonifica che ha provveduto all'unificazione dei Piani d'Ambito della Provincia di Lecce.

La Legge 24 marzo 2012, n. 27<sup>5</sup>, di conversione del Decreto Legge c.d. "liberalizzazioni", insieme con il DL 22 giugno 2012, n. 83<sup>6</sup>, ha modificato il DL 13 agosto 2011, n. 138<sup>7</sup>, prevedendo all'articolo 3-bis che entro il 30 giugno 2012 le Regioni organizzino lo svolgimento dei servizi locali di rilevanza economica in ambiti territoriali ottimali. La modifica normativa ha aggiunto la possibilità di ridefinire, come già realizzato dalla Regione Puglia, i perimetri di tali ambiti ed istituire o designare gli enti di gestione degli stessi in modo da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio. Il perimetro di norma corrisponde con il territorio provinciale, ma possono essere previsti perimetri diversi se la Regione ne dà congrua motivazione. L'art.4 dello stesso decreto - Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea - il quale prevedeva la riforma dell'affidamento dei servizi locali di rilevanza economica, non è vigente. Infatti, la Corte Costituzionale si è pronunciata (sentenza 20 luglio 2012, n.199) dichiarando l'illegittimità dell'articolo 4 del DL 13 agosto 2011, n. 138, convertito in Legge n.148/11, poiché aveva reintrodotto le regole sull'affidamento dei servizi locali previsti dall'articolo 23-bis del DL n.112/08<sup>8</sup>, abrogato col referendum del giugno 2011. Rimane in vigore l'articolo

<sup>1</sup> Legge 24 febbraio 2012, n.14, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n.216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative"

<sup>2</sup> Legge 23 dicembre 2009, n.191, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)"

<sup>3</sup> Legge 26 marzo 2010, n.42, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n.2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni"

<sup>4</sup> Legge 26 febbraio 2011, n.10, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n.225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie"

<sup>5</sup> Legge 24 marzo 2012, n.27, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1 (DL "Liberalizzazioni"), recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività"

<sup>6</sup> Legge 7 agosto 2012, n.134, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 giugno 2012, n.83 (DL "Crescita"), recante misure urgenti per la crescita del Paese"

<sup>7</sup> Legge 14 settembre 2011, n.148, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n.138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"

<sup>8</sup> Legge 6 agosto 2008, n.133, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"

25, comma 4, della Legge 27/12 sull'affidamento tramite gara pubblica europea del servizio di gestione integrata dei rifiuti (la gestione del servizio può, ma non necessariamente deve, comprendere la gestione degli impianti). La disciplina dell'articolo 4, quindi, nel testo introdotto dal DL 83/12 e dalla legge di conversione, è da considerare inefficace.

Un ulteriore intervento in materia della Regione Puglia è stata la Legge Regionale 20 agosto 2012, n. 24, *“Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali”*<sup>9</sup>, che ha trasposto i provvedimenti nazionali in materia di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, stabilendo alcuni principi e attribuendo competenze, sia pure con rimando al Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani in fase di aggiornamento nell'ambito della procedura di VAS.

Questa nuova organizzazione nella gestione del ciclo dei rifiuti ha previsto la possibilità di definire all'interno di ciascun ATO, perimetri territoriali di ambito sub-provinciale per l'erogazione dei soli servizi di spazzamento, raccolta e trasporto, individuando, quindi, ambiti di gestione differenti sulla base delle differenti esigenze. Tali servizi, avendo la caratteristica di richiedere un basso costo d'investimento ma elevati costi di personale, sono affidati agli Ambiti di Raccolta Ottimale, con perimetri individuati nel rispetto dei principi di differenziazione, adeguatezza ed efficienza. La maggiore aderenza al contesto territoriale ha lo scopo di superare la perdurante frammentazione organizzativa e gestionale mediante processi di aggregazione della domanda e dell'offerta.

In sede di prima attuazione, fino all'approvazione del suddetto Piano, la perimetrazione degli ARO, quale articolazione interna degli ATO, è stata disposta dalla Giunta Regionale con DGR n.2147 del 23/10/2012<sup>10</sup>, pubblicata sul BURP n. 160 del 7/11/2012. Sono stati definiti complessivamente 38 Ambiti di Raccolta Ottimali in tutta la Regione, compresi i sei capoluoghi di provincia, che fanno Aro a sé (8 per la provincia di Bari, 8 per Foggia, 11 per Lecce, 3 per la BAT, 3 per Brindisi e 5 per Taranto), con una popolazione mediamente attestata sui 100mila abitanti, eccezion fatta per alcune località particolarmente svantaggiate sul piano geografico. I criteri utilizzati per la perimetrazione hanno tenuto conto, oltre che dei parametri relativi alla popolazione e all'incidenza dei flussi turistici nella produzione dei rifiuti, anche della salvaguardia di eventuali gestioni associate, già esistenti e virtuose.

Diversamente, la LR n. 24/12 prevede che i servizi di commercializzazione degli imballaggi da raccolta differenziata e di gestione degli impianti di recupero, riciclaggio e smaltimento siano organizzati ed erogati prioritariamente all'interno degli ATO, privilegiando il principio di prossimità, fermo restando la necessità di conseguire economie di scala e differenziazione per le diverse frazioni merceologiche intercettate dalla raccolta differenziata idonea a massimizzare l'efficienza del servizio. In questo modo i costi complessivi di investimento e gestione di questi ultimi servizi, più alti in relazione agli impianti ed alle tecnologie necessarie, vengono ammortizzati su territori più ampi.

La suddetta legge ha subito successivamente modifiche dalla Legge Regionale 13 dicembre 2012, n.42<sup>11</sup>. Infine è stato pubblicato il Regolamento dell'Organo di Governo ATO<sup>12</sup>, il quale disciplina la composizione ed il funzionamento degli Organi di Governo, la struttura associativa, priva di personalità giuridica, formata dalla obbligatoria partecipazione di tutti i Comuni ricompresi nell'ATO.

---

<sup>9</sup> Legge Regionale 20 agosto 2012, n.24, *“Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali”*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n.123 del 24 agosto 2012

<sup>10</sup> Deliberazione della Giunta Regionale 23 ottobre 2012, n.2147, *“LR n. 24/2012. Perimetrazione degli Ambiti di Raccolta Ottimale”*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 160 del 7 novembre 2012

<sup>11</sup> Legge Regionale 13 dicembre 2012, n.42, *“Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 agosto 2012, n. 24”*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n.183 del 18 dicembre 2012

<sup>12</sup> Regolamento Regionale 3 maggio 2013, n. 10, *“Regolamento Organo di Governo ATO (ex art.10, LR Puglia n. 24 del 20 agosto 2012)”*, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 62 del 7 maggio 2013

La LEGGE REGIONALE 4 agosto 2016, n. 20<sup>13</sup> ha modificato l'assetto organizzativo regionale in cui gli ATO sono stati unificati e l'ambito territoriale ottimale è stato individuato come l'intero territorio regionale, con la soppressione degli organi di livello provinciale. Per l'esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al servizio di gestione dei rifiuti urbani, previste dal d.lgs. 152/2006 e già esercitate dalle Autorità d'ambito territoriali ottimali, quali forme di cooperazione degli enti locali, è istituita come organo unico di governo una agenzia denominata "Agenzia territoriale della regione puglia per il servizio di gestione dei rifiuti" (AGER) cui partecipano obbligatoriamente la Regione e tutti i comuni e la Città metropolitana. L'Agenzia è dotata di un'apposita struttura tecnico-operativa, organizzata anche per articolazioni territoriali. I compiti dell'Agenzia sono indicati nell'art.7 della legge regionale e comprende sia la gestione dei flussi di rifiuti, che le procedure di affidamento dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani con la predisposizione di uno schema-tipo dei bandi di selezione pubblica e dei contratti di servizio, determinandone i livelli generali del servizio e gli standard di qualità nonché provvedendo ai controlli.

Si registra inoltre un minor ricorso da parte della Regione Puglia allo strumento delle ordinanze contingibili e urgenti ai sensi dell'art. 191 del D.Lgs. n. 152/06 vigente; il periodo che ha richiesto l'emanazione ripetuta di numerose ordinanze è stato il 2014-2016 con 15 ordinanze del 2014, 14 del 2015 e 7 nel 2016. Successivamente la Regione ha utilizzato questo strumento normativo per la gestione dei rifiuti in emergenza in maniera molto minore (ad eccezione del 2019) e precisamente 1 ordinanza nel 2017, zero nel 2018, 5 ordinanze nel 2019, 2 ordinanze nel 2020, nessuna nel 2021 e nel 2022, ed una nel 2023.

Si riporta infine che con DGR 551/2017 sono state approvate le linee d'indirizzo strategico per l'aggiornamento del Piano Regionale di Gestione dei rifiuti urbani datato ottobre 2013. Unitariamente è stato pubblicato il rapporto preliminare di orientamento, avviando la fase di consultazione preliminare nei confronti dei soggetti competenti e degli enti interessati.

Nell'agosto 2018 con la DGR 1482 c'è stata l'adozione della "Proposta di Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, comprensivo della sezione gestione dei fanghi di depurazione del servizio idrico integrato, e della proposta di Piano delle bonifiche delle aree inquinate", cui ha fatto seguito in data 04-10-2018 la pubblicazione sul sito web istituzionale dell'avviso di avvio consultazione nell'ambito della procedura di Valutazione Ambientale Strategica, ex art. 14 comma 1 del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii., comprensiva di Valutazione di Incidenza ambientale". Pertanto, è in corso l'iter di verifica ed approvazione, nelle cui more del completamento continua ad essere valido il vigente PRGRU del 2013.

Con DGR 2251/2021 sono stati individuati gli "impianti minimi" per la chiusura del ciclo dei rifiuti, sia pubblici che privati in attuazione della deliberazione n. 363/2021 dell'Arera.

**Con D.C.R. 68 del 14/12/2021 (BURP n.ro 162 del 28/12/2021) è stato approvato il Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, comprensivo della sezione gestione dei fanghi di depurazione del servizio idrico integrato, e della proposta di Piano delle bonifiche delle aree inquinate.**

Gli obiettivi specifici della Regione contenuti nel documento, da raggiungere entro il 2025, si possono riassumere nei seguenti punti:

- riduzione della produzione di rifiuti urbani: -20% rispetto al 2010;
- raccolta differenziata: 70%;
- riciclaggio: 90% della frazione organica raccolta;
- smaltimento in discarica: al massimo 20% (rifiuti urbani e del loro trattamento).

La documentazione è disponibile sul sito della Regione:

<https://pugliacon.regione.puglia.it/web/sit-puglia-dipartimento/aggiornamento-del-p.r.g.r.#mains> .

<sup>13</sup> LEGGE REGIONALE 4 agosto 2016, n. 20 "Disposizioni in materia di gestione del ciclo dei rifiuti. Modifiche alla legge regionale 20 agosto 2012, n. 24", pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 90 sup del 4-8-2016.

Con la DGR 1746 del 29/11/2022 di modifica del PRGRU, pubblicata sul BURP n.3 del 10-01-2023, è stata introdotta la possibilità di autorizzare gli impianti pubblici di discarica presenti sul territorio regionale allo smaltimento di rifiuti aventi EER 191212, derivante dal ciclo di trattamento meccanico biologico regionale e conferito dai Gestori degli impianti di produzione di CSS per un massimo del 15% .

Si riporta infine che con Sentenza 24 febbraio 2023 n. 486 del TAR Lombardia è stata annullata la deliberazione n. 363/2021, e conseguentemente la DGR 2251/2021 con cui erano stati individuati gli *“impianti minimi”* per la chiusura del ciclo dei rifiuti, pertanto di fatto decadono gli obblighi conseguenti per gli impianti privati regionali che contribuiscono alla gestione dei rifiuti urbani.

Con DGR 340 del 20/03/2023 la Regione ha definito la riorganizzazione dell'“Osservatorio Regionale Rifiuti” della Puglia, provvedendo alla modifica dell'allegato alla DGR n. 518 del 23/02/2010. Con tale DGR vengono attribuiti nuovi compiti all'Osservatorio tra cui l'implementazione dei database ambientali e di gestione rifiuti e parallelamente la realizzazione di una nuova infrastruttura tecnica ed informatica di acquisizione ed analisi di tali dati ad uso degli Enti, cittadini ed imprese.

#### LEGENDA SCHEDA

[Guida alla consultazione](#)