



MONITOR – RIFIUTI 2020 MARCHE

Il presente documento è stato predisposto a settembre 2020 e rappresenta l'aggiornamento della precedente versione pubblicata nel 2019.¹ Oltre all'aggiornamento delle informazioni su assetti istituzionali e pianificatori del servizio rifiuti, sono state arricchite le sezioni dedicate agli aspetti operativi: servizi di igiene urbana, produzione di rifiuti e raccolta differenziata, sistema impiantistico. Le rilevazioni sono frutto della costante attività di ricerca e analisi svolta nell'ambito del Progetto ReOPEN SPL (maggiori info su: <https://reopenspl.initalia.it>).

¹ <https://reopenspl.initalia.it/banche-dati/monitor-spl/monitor-rifiuti>

**NORMATIVA
REGIONALE DI
RIFERIMENTO**

- Legge 2 Legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 *Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati.*

**STATO DELLA
PIANIFICAZIONE**

Pianificazione regionale

L'attuale Piano Regionale di Gestione Rifiuti (PRGR) delle Marche è stato approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 128 del 14 aprile 2015. Tale documento programmatico si compone delle seguenti parti:

- Parte prima - *Relazione di Piano: Quadro conoscitivo*
- Parte seconda - *Relazione di Piano: Proposta pianificatoria*
- Parte terza - *Programma regionale di prevenzione della produzione dei rifiuti*
- *Rapporto ambientale e Sintesi non tecnica*
- *Modifiche apportate agli elaborati del Piano in adeguamento alle controdeduzioni sulle osservazioni pervenute*

L'orizzonte temporale di riferimento della pianificazione (come indicato nella parte secondo del PRGR) prevede come target di programmazione il periodo 2014-2020.²

Pianificazione d'ambito

Nessun Ente di Governo d'Ambito (ATA, si veda sezione successiva) ha approvato definitivamente il rispettivo Piano d'Ambito.

Di seguito lo stato dell'arte rilevato per ciascun Ambito Territoriale Ottimale:

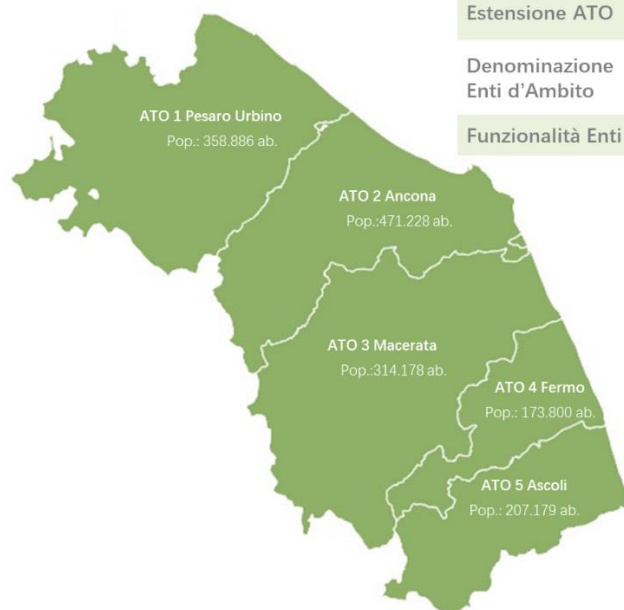
- ATO 1 PU: *Documento Preliminare al Piano D'ambito Dei Rifiuti* - Marzo 2017;³
- ATO 2 AN: *Documento Preliminare al Piano D'ambito di Gestione dei Rifiuti* - Gennaio 2017;
- ATO 3 MC: *Piano d'Ambito per la Gestione dei Rifiuti Urbani ed Assimilati (Art. 10 L.R. 24/2009) – Documento Preliminare* - Ottobre 2017;
- ATO 4 FM: *Piano d'Ambito per la Gestione dei Rifiuti Urbani ed Assimilati (Art. 10 L.R. 24/2009) – Documento Preliminare* - Novembre 2017;
- ATO 5 AP: *Piano d'Ambito per la Gestione dei Rifiuti Urbani ed Assimilati – Documento Preliminare* - Maggio 2017.

Secondo quanto stabilito dall'art. 20 della L.R. 24/2009, nelle more della definitiva approvazione dei piani d'ambito, sono da considerarsi vigenti i Piani Provinciali di Gestione dei Rifiuti.

² Vedi pag. 262 del PRGR

³ Conclusa la fase di consultazione (scoping) riguardante la VAS.

ATO ED ENTI DI GOVERNO



L'art. 6 della L.R. 24/2009 ha istituito **cinque ATO** corrispondenti al territorio definito dalle cinque province marchigiane.⁴ La stessa legge regionale riconosce come ente di governo altrettante **Assemblee Territoriali d'Ambito (ATA)**, costituite dai sindaci dei comuni e dal Presidente della Provincia, o loro delegati, ricadenti nel territorio del rispettivo ATO. La presidenza e la rappresentanza legale dell'ATA sono attribuite al Presidente della Provincia.

Il legislatore regionale riconosce alle ATA piena autonomia gestionale, amministrativa e di bilancio, facendo di esse un vero e proprio Ente intermedio tra la Regione e i diversi Enti Locali che la costituiscono. Per l'esercizio delle proprie funzioni le ATA si avvalgono, prioritariamente, del personale dei soppressi Consorzi Obbligatori (ex L.R. 28/2009). Le convenzioni costitutive delle ATA prevedono, inoltre, la possibilità di stipulare accordi con i Comuni o altri soggetti pubblici per l'utilizzo congiunto di risorse umane e strumentali.

La disciplina regionale ha istituito un organo di raccordo delle ATA rappresentato dalla **Conferenza Regionale dei Presidenti degli Ambiti Territoriali Ottimali per i rifiuti**. Tale Conferenza è istituita presso la Regione Marche ed è convocata e presieduta dal Presidente della Giunta Regionale.

L'assetto organizzativo-istituzionale basato su ATO provinciali potrebbe essere oggetto di ulteriori innovazioni, vista la volontà, espressa nel PRGR 2015 delle Marche, di tendere verso la costituzione di un unico ATO per una migliore efficacia, efficienza ed economicità del settore⁵.

⁴ Fa eccezione il Comune di Loreto che ha richiesto l'adesione all'ATO 3, pur ricadendo nella provincia di Ancona.

⁵ PRGR – Sezione II – La Pianificazione Della Gestione Dei Rifiuti Nel Periodo 2014 – 2020, pag. 277

**LA GESTIONE DEI
SERVIZI DI IGIENE
URBANA**

L'assetto del servizio di igiene urbana (insieme di raccolta, spazzamento e trasporto rifiuti) sul territorio regionale marchigiano è riassunto, per ciascun ATO, nella tabella che segue, che riporta i risultati della mappatura svolta in riferimento a tutti i Comuni marchigiani.

ATO	GESTIONI IN ECONOMIA		GESTORI	GESTIONI AFFIDATE	
	COMUNI	ABITANTI		COMUNI	ABITANTI
ATO 1 Pesaro e Urbino	1	5.238	4	52	353.648
ATO 2 Ancona	-	-	7	46	458.442
ATO 3 Macerata	-	-	1	56	326.964
ATO 4 Fermo	2	2.640	9	38	171.160
ATO 5 Ascoli Piceno	1	1.249	4	32	205.930
TOTALI	4	9.127	25	224	1.516.144

Emerge con chiarezza la marginalità dei servizi svolti in economia dagli enti locali: solo 4 Comuni distribuiti negli ATO 1, 4 e 5.

Per quanto concerne le gestioni affidate, sono stati individuati **20 gestori** di igiene urbana; alcuni dei quali titolari di più affidamenti anche in ATO diversi, per un bacino di utenza medio pari a 76 mila abitanti circa. I livelli di concentrazione gestionale, tuttavia, non risultano omogenei tra i vari ATO.

Bacino di utenza medio delle
aziende di igiene urbana

76 mila abitanti

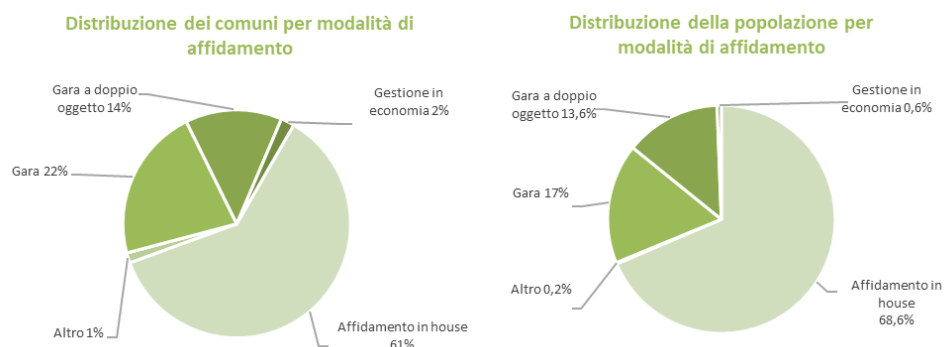
Spicca per propensione all'aggregazione l'ATO 3 Macerata, dove l'unico operatore attivo serve tutti i Comuni dell'ambito territoriale ottimale, gestendo anche 3 dei 4 impianti dell'ATO. Di contro, l'ATO 4 Fermo, con i suoi 9 gestori, si caratterizza per essere l'Ambito Territoriale Ottimale con la maggior frammentazione del servizio, con il bacino di utenza medio più basso (circa 19 mila abitanti). Seguono l'ATO 5 con un bacino medio di circa 51 mila abitanti, l'ATO 2 con 65 mila abitanti ed infine l'ATO 1 con circa 88 mila abitanti.

Modalità, estensione territoriale e durata degli affidamenti

La modalità di affidamento più frequente dei servizi di igiene urbana risulta essere l'affidamento diretto a società *in house*, riscontrata in circa il 61% dei Comuni⁶. L'esternalizzazione a terzi tramite gara è una modalità riscontrata nel 22% dei Comuni; mentre il 14% è servito da società a capitale misto pubblico-

⁶ Il campione analizzato per le modalità di affidamento rappresenta il 93% dei comuni e il 96% della popolazione residente sul territorio regionale.

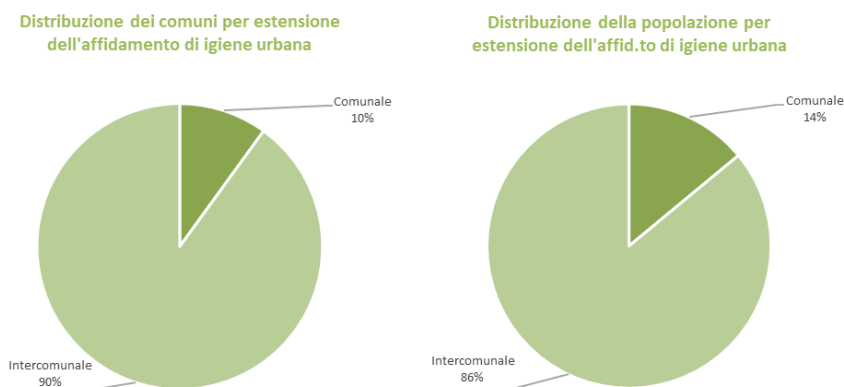
privato il cui socio privato è stato individuato tramite gara c.d. “a doppio oggetto”.



Le 29 Amministrazioni comunali che risultano servite da una società mista con socio privato individuato in seguito ad una gara a doppio oggetto, ricadono tutti nell'ATO 5 Ascoli Piceno.

Interessante rilevare che se si analizza il dato dal punto di vista demografico, l'82,2% della popolazione marchigiana è servita da aziende di igiene urbana a partecipazione pubblica totale o mista.

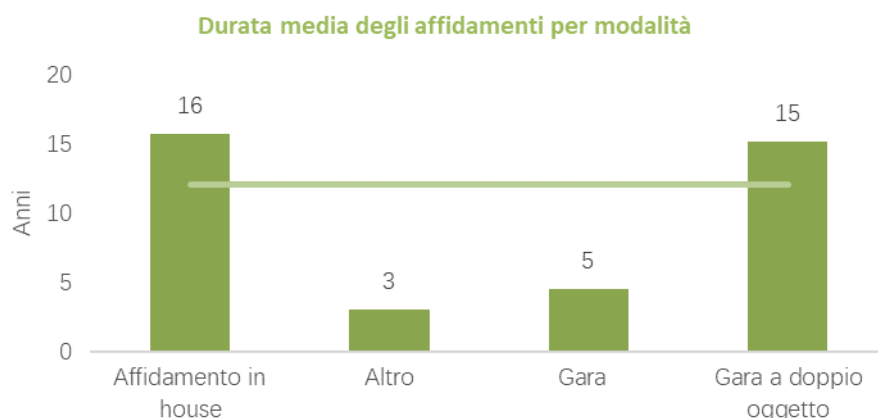
In termini di estensione territoriale dell'affidamento⁷, le Marche si caratterizzano per una forte propensione alla gestione del servizio in maniera associata. Infatti, il 90% dei Comuni ha scelto di affidare il servizio insieme ad altri Enti Locali. Detta volontà associativa è comprovata, altresì, dalla presenza di poche e grandi società in house che gestiscono il servizio in maniera intercomunale. I casi di gestioni di rango comunale si concentrano per lo più nell'ATO 4 Fermo. In termini di popolazione servita, l'incidenza degli affidamenti di dimensione comunale cresce leggermente arrivando al 14%. Ciò in virtù del fatto che, tra i 21 casi rilevati, tre Comuni hanno una popolazione superiore ai 35 mila abitanti.



⁷ Il campione analizzato per l'estensione dell'affidamento rappresenta il 92% dei comuni e il 97% della popolazione residente sul territorio regionale.

È importante sottolineare che solo nel caso dell'ATO 3 Macerata, dove opera un unico gestore attivo nell'intera filiera del servizio (incluso il segmento trattamento/smaltimento), l'affidamento è stato disposto dall'Ente di governo d'ambito. Negli altri casi la stazione appaltante coincide con i rispettivi Comuni singoli o associati.

In generale, gli affidamenti dei servizi di igiene urbana⁸ nelle Marche hanno una durata media pari a circa 12 anni. La figura che segue mostra le differenze tra le varie modalità di affidamento.



Lo studio sulla durata degli affidamenti ha permesso, altresì, di rilevare che, nel 22% dei Comuni, localizzati quasi esclusivamente nell'ATO 2 Ancona, il servizio è gestito in forza di affidamenti scaduti e oggetto di proroga. Tale situazione è stata causata dall'annullamento della procedura di affidamento avviata dall'Assemblea d'Ambito⁹. Dette proroghe, secondo la stessa ATA, sono da considerarsi di carattere tecnico e non una patologica distorsione dei principi di libera concorrenza.

PRODUZIONE DEI RIFIUTI E RACCOLTA DIFFERENZIATA

Nel 2018 sul territorio delle Marche sono state prodotte poco più di 810 mila tonnellate di rifiuti, con un decremento, seppur contenuto (-0,8%) rispetto all'anno precedente, in controtendenza con il dato nazionale (+2%)¹⁰.

La Regione continua a registrare un valore pro capite maggiore rispetto alla media nazionale,

Rifiuti Urbani prodotti nelle Marche
810.118
tonnellate/anno
Dati ISPRA 2018

Raccolta differenziata
69%
dati ISPRA 2018

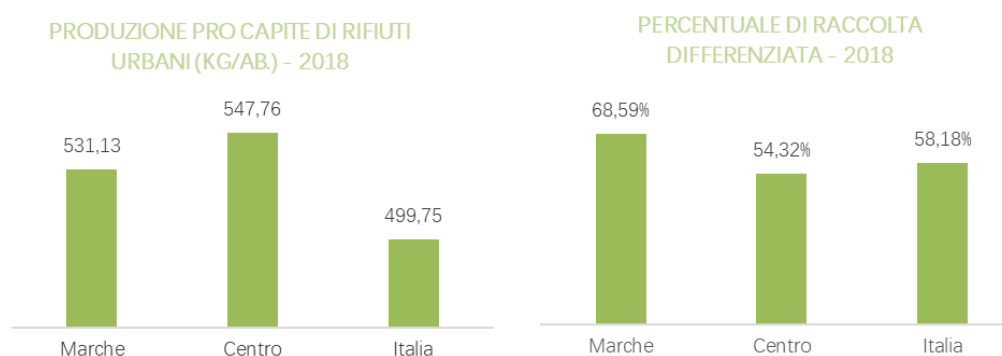
⁸ Il campione analizzato per determinare la durata media dell'affidamento rappresenta il 64% dei comuni e l'80% della popolazione residente sul territorio regionale.

⁹ Sentenza del Consiglio di Stato pubblicata il 16/01/2018.

¹⁰ *Rapporto Rifiuti Urbani – Edizione 2019*, ISPRA, Roma 2019, pag. 26

sebbene, inferiore al dato pro-capite medio del Centro Italia (si veda figura).

Decisamente migliore risulta il dato sulla raccolta differenziata. Infatti, le Marche con il 68,5% di RD si collocano al di sopra del valore medio registrato sia a livello nazionale che rispetto alle Regioni del Centro.



Il dato sulla raccolta differenziata scomposto per i cinque Ambiti Territoriali Ottimali, conferma, al netto di piccole differenze, una performance costantemente al di sopra del 60% con un picco del 74% nell'ATO Macerata. La tabella che segue confronta tali dati con quelli sulla produzione di rifiuti urbani.

ATO	RIFIUTI URBANI PRODOTTI	RACCOLTA DIFFERENZIATA
ATO 1 - Pesaro e Urbino	220.454	68%
ATO 2 - Ancona	231.545	68,5%
ATO 3 - Macerata	162.895	74%
ATO 4 - Fermo	80.019	63,3%
ATO 5 - Ascoli Piceno	115.203	65,9%

IL SISTEMA IMPIANTISTICO

Secondo i dati ISPRA,¹¹ nelle Marche sono localizzati 21 impianti per la gestione dei rifiuti che non risultano equamente distribuiti tra i vari ATO.

Di seguito la tabella riepilogativa delle diverse tipologie di impianto ripartite per ATO di appartenenza.

TIPOLOGIA IMPIANTI	ATO 1	ATO 2	ATO 3	ATO 4	ATO 5	MARCH E
Discarica	3	2	1	3	-	9
TMB	2	1	1	1	1	6
Compostaggio	-	2	2	1	1	6
TOTALI	5	5	4	5	2	21

Nella filiera del trattamento e smaltimento dei rifiuti risultano attivi 13 operatori. I principali, per numero di impianti gestiti, risultano essere quattro società a

¹¹ <https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=menugestru>

partecipazione pubblica, che dispongono, in media, di 3 impianti ciascuno; mentre, i restanti 9 gestori sono titolari di un unico impianto.

Il quadro complessivo dei rifiuti trattati annualmente nelle strutture sopraindicate è il seguente:¹²

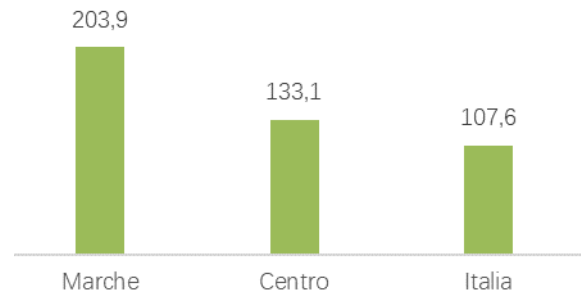
SMALTIMENTO IN DISCARICA: 310.931 t./anno

di cui

- 269.656 t provenienti da RU trattati
- 41.275 t RU non trattati

Il dato sul numero delle discariche colloca le Marche tra le prime Regioni sia in termini di dotazione assoluta, che rispetto al numero di abitanti. Infatti, mentre in Italia si registrano in media circa 475 mila abitanti per ogni discarica, nelle Marche il numero scende considerevolmente a circa 169 mila abitanti. Tale primato, si riflette, inevitabilmente, sul quantitativo pro capite di RU smaltiti in dette strutture. Infatti, i circa 204 kg pro capite gestiti in discarica nelle Marche, rappresentano quasi il doppio del valore medio nazionale. Dai dati sulle discariche risulta particolarmente critica l'incidenza dei RU non trattati, che rappresentano più del 13% del totale dei rifiuti lavorati.

RU smaltiti in discarica pro capite (kg/ab)



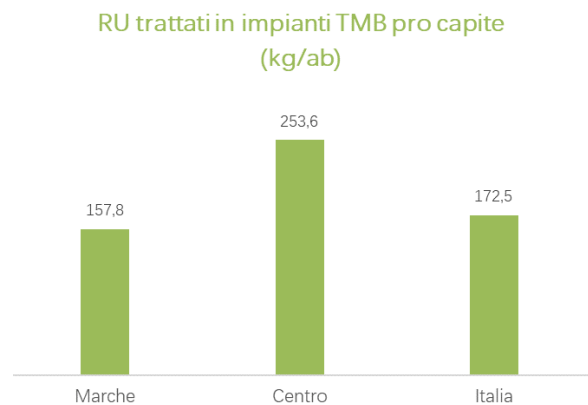
TRATTAMENTO MECCANICO BIOLOGICO: 240.626 t./anno

di cui

- 201.590 t. da RU indifferenziati
- 32.629 t da trattamento di RU
- 6.407 t da altri RU

¹² Le elaborazioni che seguono sono tratte da fonti ISPRA e relative all'anno 2018.

Per quanto riguarda il TMB, nelle Marche si concentra il 16% della dotazione impiantistica del Centro Italia e poco meno del 5% di quella nazionale. Tale tipologia di infrastruttura tratta, principalmente, la parte indifferenziata della raccolta rifiuti. Confrontando il dato sulle tonnellate di rifiuto indifferenziato prodotto nelle Marche (oltre 250mila t/anno), si rileva che gli impianti presenti nel territorio regionale riescono a gestire l'80% della frazione indifferenziata raccolta, con un dato medio pro-capite inferiore sia ai livelli nazionali che di macro-area (si veda figura).

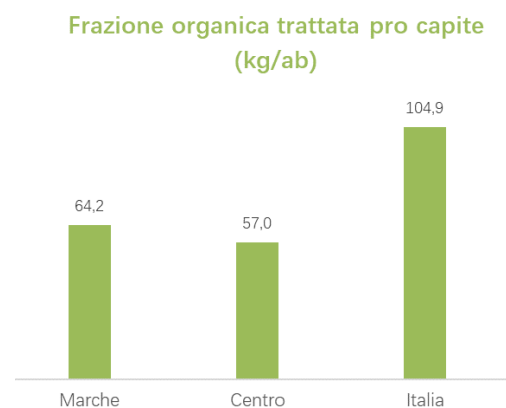


COMPOSTAGGIO: 97.991 t./anno

di cui

- 73.289 t. da frazione umida della RD
- 24.702 t. di c.d. verde¹³

Per quanto riguarda la gestione delle frazioni organiche è doveroso tenere presente che nel Centro Italia si registra una minore concentrazione di tale tipologia di impianti rispetto al resto d'Italia. Nel caso specifico delle Marche, nonostante si registri un quantitativo pro capite maggiore (+12,6%) rispetto alla media del Centro Italia, il dato resta comunque molto lontano dai circa 105 kg pro capite trattati a livello nazionale. Dal punto di vista infrastrutturale i 6 impianti attivi nelle Marche rappresentano il 13% degli impianti operanti nelle Regioni del Centro e solo il 2% di quelli nazionali, attualmente pari a 281 unità. La carenza infrastrutturale di impianti di compostaggio è confermata anche dal confronto tra le quantità di rifiuti organici prodotti e le quantità lavorate. Infatti, delle circa 243 mila t. di biologico prodotto¹⁴, solo il 40% viene trattato nelle Marche. Il deficit nella gestione



¹³ Cod. CER 200201, rifiuti biodegradabili prodotti da giardini e parchi.

¹⁴ Somma Frazione Umida e Verde, dati ISPRA 2018

dell'organico viene richiamato anche nel rapporto ISPRA 2019 in cui si rileva che dalle Marche sono state esportate circa 94 mila tonnellate di rifiuti organici¹⁵.

In generale, il trattamento della frazione organica, sembra comunque essere l'unica criticità delle Marche in termini di ciclo integrato dei rifiuti. Infatti, per quanto riguarda le altre tipologie di rifiuti¹⁶, dal confronto dei dati ISPRA 2017-2018, la Regione dimostra di aver rafforzato, considerevolmente, la condizione di importatore¹⁷. Di fatto, nel 2018 il saldo importazioni-esportazioni ha raggiunto le circa 3,9 mila t. contro le 0,3 mila t del 2017.

¹⁵ *Rapporto Rifiuti Urbani – Edizione 2019*, ISPRA, Roma 2019, pag. 67

¹⁶ rifiuti urbani indifferenziati, frazioni merceologiche da raccolta differenziata, rifiuti di imballaggio di provenienza urbana e rifiuti derivanti da impianti di trattamento meccanico biologico di rifiuti urbani, vedi Report ISPRA 2019, pag. 149.

¹⁷ *Rapporto Rifiuti Urbani – Edizione 2019*, ISPRA, Roma 2019, pag. 144 e 149