



ATO TOSCANA COSTA

LINEE DI INDIRIZZO PER LA REDAZIONE DEL PIANO INDUSTRIALE DI RETIAMBIENTE S.P.A.

SCHEMA DI RIFERIMENTO

Informazioni per archiviazione del documento

Linea di intervento	Know-how development
Attività	2.2 Supporto specialistico
Work package	2.2.1 Interventi di supporto
Tipologia di documento	<input type="checkbox"/> Documento di lavoro <input checked="" type="checkbox"/> Output
Tipologia di output (se del caso)	Schemi di atti amministrativi (r2.2.6)
Versione attuale	02
Data rilascio	30/10/2019
Versione precedente	01
Data rilascio versione precedente	30/07/2019
Descrizione sinottica	Il presente documento si inquadra nell'attività di supporto all'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale Toscana Costa. Rappresenta uno schema di riferimento per le linee di indirizzo che l'ente di governo d'ambito dovrà trasmettere al candidato gestore in house providing del servizio rifiuti (RetiAmbiente S.p.A.) ai fini della redazione del Piano Industriale.

Sommario

PREMESSA METODOLOGICA.....	4
1. INQUADRAMENTO DEL CONTESTO TERRITORIALE E GESTIONALE.....	5
2. LINEE GUIDA DI SVILUPPO.....	7
APPENDICE – QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	18

Premessa metodologica

Il presente documento si inquadra nelle attività di supporto prestate all'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (AATO) Toscana Costa nel contesto del Progetto ReOPEN SPL. L'intervento è stato avviato in seguito alla richiesta avanzata dall'ente medesimo con nota del 20 maggio 2019. In particolare, con l'obiettivo di potenziare le competenze utili allo svolgimento delle funzioni di *commitment* dell'AATO, è stato elaborato uno schema di riferimento funzionale alla predisposizione del Piano Industriale da parte di RetiAmbiente S.p.A., operatore individuato dall'ente d'ambito quale candidato gestore in house del ciclo integrato dei rifiuti nell'ATO.

Il presente *schema* fornisce, pertanto, le indicazioni in merito ai contenuti e agli aspetti metodologici da includere nel Piano Industriale, tenendo in considerazione, oltre che la pianificazione regionale di settore, le prescrizioni definite nel c.d. Piano Straordinario, documento che, ai sensi della normativa regionale vigente, nelle more dell'adozione del Piano d'ambito, rappresenta il riferimento pianificatorio funzionale all'espletamento del primo affidamento del servizio integrato da parte dell'Autorità d'Ambito.¹

Il Piano Straordinario (PS) è stato approvato dall'AATO con delibera di Assemblea n. 11 del 6 luglio 2015 e, con successiva deliberazione n. 6 del 21 giugno 2018, ne è stato avviato l'iter di aggiornamento, la cui proposta è stata, a sua volta, adottata con delibera n. 3 del 30 aprile 2019 e, quindi, posta in consultazione pubblica (una volta approvato, il PS aggiornato, corredato dalle linee di indirizzo definite sulla base del presente schema, rappresenterà il riferimento per la predisposizione del Piano Industriale da parte di RetiAmbiente S.p.A).

Il presente schema di lavoro prevede di indirizzare la predisposizione del Piano industriale, distinguendo:

1. inquadramento del contesto territoriale e gestionale;
2. predisposizione delle linee di sviluppo.

La prima sezione è funzionale alla descrizione degli assetti territoriali, demografici e delle variabili contestuali relative alla produzione e gestione dei rifiuti, utili all'individuazione delle peculiarità del mercato in cui il soggetto gestore è chiamato a svolgere il servizio.

La seconda sezione individua, invece, il percorso di sviluppo del servizio, prevedendo la definizione degli obiettivi strategici ed industriali, e, quindi, la pianificazione degli interventi e delle leve di efficientamento. Oltre alle indicazioni relative ai contenuti del Piano industriale, si riportano specifici approfondimenti con dettaglio, per alcuni aspetti, di specifiche indicazioni prescrittive.

Infine, il presente schema di lavoro affianca il Piano Straordinario (Allegato A) e la proposta di Linee Guida per la redazione del progetto dei servizi (Allegato C) predisposti dall'ATO.

¹ Per maggiori dettagli, si rimanda al quadro normativo di riferimento riportato in appendice.

1. Inquadramento del contesto territoriale e gestionale

1.1. Analisi del contesto di mercato

1.1.1. Assetti territoriali e demografici

Analisi delle principali caratteristiche del territorio e della popolazione – per Comune e a livello di ATO – rilevanti per la gestione del servizio. Si veda il paragrafo 4.2 del Piano Straordinario.

1.1.2. Produzione dei rifiuti e raccolta differenziata

Dati per Comune e a livello di ATO su produzione dei rifiuti (totale, pro capite e per composizione merceologica) e raccolta differenziata; indicazione dell'andamento temporale delle stesse. Si veda il paragrafo 4.3 del Piano Straordinario.

1.1.3. Smaltimento e recupero

Indicazione del quantitativo di rifiuti avviato a smaltimento o a recupero per tipologia e codice CER; dettaglio sulla dotazione impiantistica attuale, con riferimento anche ai centri di raccolta. Per ciascun impianto, indicazione della capacità impiantistica, tipologia e quantitativo di rifiuto, operazioni autorizzate e scadenza dell'autorizzazione. Si veda il capitolo 8 del Piano Straordinario e gli Allegati D e H.

1.1.4. Confronto con i principali bacini italiani

Analisi comparativa, sulle dimensioni descritte nei precedenti punti 1.1.2. e 1.1.3, rispetto ad ambiti ottimali con caratteristiche territoriali, demografiche e socio-economiche analoghe all'ATO Toscana Costa.

1.2. Attuale assetto gestionale

1.2.1. Affidamento del servizio

Inquadramento contrattuale di RetiAmbiente S.p.A. come candidato gestore unico nell'ATO Toscana Costa, con evidenza del percorso attuativo finalizzato al raggiungimento della piena operatività e dello svolgimento integrato del servizio.

1.2.2. Modello organizzativo

Risultanze della ricognizione relativa a personale a partire dalla rilevazione condotta dall'ATO ex art. 202, comma 6, D.Lgs 152/2006, parco mezzi e logistica, e descrizione della situazione economico-finanziaria – sia a livello di gestore unico, sia a livello di Società Operative Locali (SOL) – riferite alla data di stesura del Piano Industriale; ricognizione di risorse attive, mansioni svolte, presenza di eventuali indennità, tasso di assenteismo, percentuale delle giornate di assenza per malattia, tasso di infortuni. Si veda l'Allegato G.

1.2.3. Servizi principali, aggiuntivi e opzionali

Indicazione dei criteri generali per lo svolgimento del servizio e dell'attuale offerta dei servizi; eventuali indicazioni in merito all'operatività delle SOL rispetto al territorio e al servizio offerto; descrizione dei servizi principali, aggiuntivi e opzionali già svolti a livello comunale e indicazione della relativa copertura finanziaria. Si vedano i capitoli 3 e 7 del Piano Straordinario.

1.2.4. Indicatori e standard di produttività del servizio

Definizione di indicatori di produttività e standard di qualità idonei a illustrare lo stato dell'arte del servizio erogato relativamente ai diversi segmenti della filiera. Si veda il capitolo 9 del Piano Straordinario e l'Allegato B.

1.2.5. Benchmarking con altri operatori nazionali

Analisi comparata rispetto alla modalità di gestione del servizio, agli standard di produttività e agli indicatori di performance economico-finanziaria.

2. Linee guida di sviluppo

2.1. Obiettivi strategici

Definizione degli obiettivi di raccolta e riciclo in coerenza con quanto previsto dallo Schema Generale di Gestione dei Rifiuti, in riferimento sia al periodo transitorio 2020-2022 che alla gestione a regime dal 2023 e fino alla scadenza dell'affidamento. Si veda il capitolo 6 del Piano Straordinario.

Nota di dettaglio prescrittiva

Per ogni Comune, indicazione degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclo, come stabiliti dal Piano Straordinario:

Al 2020:

- *obiettivo del 70% di raccolta differenziata e del 60% di riciclo al 2020 al netto degli scarti di trattamento biologico e preparazione al riciclo*

Entro il 2023:

- *obiettivo del 75% di raccolta differenziata;*
- *obiettivo di conferimento a discarica di un massimo del 10% dei rifiuti urbani residui trattati e stabilizzati (oltre alla quota di scarti delle RD)*
- *obiettivo di recupero energetico entro il valore massimo individuato dal Piano Regionale, equivalente al 20% del rifiuto totale;*

Si noti che tale scenario è più performante rispetto a quello definito nel vigente Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti della Regione Toscana (70% di raccolta differenziata, 20% di trattamento, 10% di smaltimento in discarica).

Si ricorda che, come definito dal Piano Straordinario, tali obiettivi sono da intendersi come riferiti ai valori complessivi delle produzioni nell'intero anno solare di riferimento.

2.2. Obiettivi industriali

Definizione degli obiettivi in merito alla gestione dei processi e dei servizi operativi e all'ottimizzazione dell'impiego delle risorse; individuazione degli obiettivi rispetto alle diverse aree di intervento aziendali; indicazione degli obiettivi di produttività e qualità del servizio erogato. Si veda il capitolo 9 del Piano Straordinario.

Nota di dettaglio prescrittiva

Riferimento agli scenari di recupero energetico previsti dal Piano Straordinario:

- *Scenario 1: minimo recupero energetico (ca 90-100.000 t/a)*
- *Scenario 2: massimo recupero energetico (ca 170.000 t/a)*

Gli obiettivi industriali dovranno collocarsi, dal punto di vista dei quantitativi e delle relative configurazioni impiantistiche adottate, tra gli scenari di recupero energetico minimo e massimo, da considerarsi pertanto come scenari-limite.

A tal fine il Piano Industriale dovrà fornire le necessarie evidenze che lo Scenario individuato, da realizzarsi entro il primo anno a regime (2023), sia idoneo a garantire la chiusura del Ciclo integrato di Gestione per l'intero periodo di affidamento e conseguire gli obiettivi sopra delineati.

2.3. Evoluzione del perimetro dell'affidamento e degli assetti di governance della holding

Definizione della proposta di governance, alla luce del processo di conferimento delle restanti società operative da parte dei Comuni al gestore unico, ed in coerenza con l'attuale quadro normativo in materia di controllo analogo congiunto; indicazione dei tempi e delle modalità dei nuovi conferimenti e previsione degli impatti sulla struttura operativa. Si vedano gli atti (statuti e contratti di servizio) relativi alle società da conferire di cui all'Allegato O.

2.4. Progettazione dell'offerta dei servizi principali, aggiuntivi e opzionali

Individuazione dei processi di ottimizzazione del servizio erogato secondo modalità e standard omogenei ed in forma integrata nel bacino di utenza di riferimento; esplicita previsione della riorganizzazione del sistema di raccolta entro il termine dell'anno 2021, come stabilito dal Piano Straordinario). Si veda il capitolo 3 e 7 del Piano Straordinario. La proposta tecnica dovrà essere sviluppata tenendo conto dei documenti allegati alle presenti Linee Guida e, in particolare secondo lo Schema di Relazione Generale progettuale e gli Elaborati progettuali specifici di cui all'Allegato C.

Nota di dettaglio prescrittiva

Redazione di una Scheda dei servizi per ogni Comune, contenente, tra le altre, indicazioni in merito a:

- *Cluster di riferimento (individuato sulla base di caratteristiche demografiche, territoriali e urbanistiche rilevanti ai fini dell'organizzazione dei servizi; si veda paragrafo 5.3 del Piano Straordinario)*
È importante mantenere invariata la clusterizzazione prevista nel Piano Straordinario, poiché la classificazione di un Comune in un determinato cluster si riflette nella scelta del modello di raccolta, nonché di ripartizione dei costi del servizio e della tariffa.
- *Modalità di raccolta attivata (domiciliare, stradale con accesso controllato o stradale)*
Lo Schema Generale di Gestione dei Rifiuti (capitolo 6 del Piano Straordinario) prevede a livello di ATO un'organizzazione del servizio con il 90% di raccolta domiciliare, 5% di raccolta stradale con accesso controllato e 5% di raccolta stradale
- *Scelta delle modalità operative per la raccolta con misurazione puntuale*
- *Priorità di attivazione (entro il 2020 o entro il 2021)*
- *Frazioni di rifiuto gestite e stima dei relativi flussi*
- *Stima contenitori necessari per l'esecuzione del servizio, per tipologia e frazione merceologica*
- *Servizi aggiuntivi attivabili a richiesta (con riferimento in particolare al servizio di spazzamento; valutazione della possibilità di includere tra i servizi aggiuntivi il servizio di raccolta dei rifiuti contenenti amianto e il servizio di pulizia stradale post-incidente)*
- *Caratteristiche del servizio (composizione delle squadre di operatori, itinerari e orari di raccolta, georeferenziazione dei contenitori, modalità di trasbordo e di trasferimento, etc.)*
- *Predisposizione di un sistema informativo per l'ottimizzazione del servizio, inclusivo di meccanismi di misurazione e controllo del peso/volume a svuotamento*
- *Frequenza del servizio in coerenza con i valori minimi e standard definiti nel Piano Straordinario (paragrafo 7.3 del Piano Straordinario)*

Si veda l'Allegato C.

2.5. Gestione del personale

Scelta delle modalità operative per il trasferimento del personale attualmente impiegato presso le SOL ed i Comuni al gestore unico, alla luce di quanto emerso nel precedente punto 1.3.2. Si veda l'Allegato G.

2.6. Analisi della capacità impiantistica a tendere

Analisi della domanda di smaltimento e recupero; indirizzi per la gestione dell'attuale dotazione impiantistica, in termini di efficientamento, chiusura degli impianti esistenti e realizzazione di nuovi impianti; stima della gestione dei flussi dei rifiuti in entrata e in uscita; previsione di eventuali convenzioni con impianti di destinazione esterni al perimetro dell'affidamento e consorzi per la gestione di rifiuti speciali; proposte migliorative rispetto alle modalità gestionali e ai risultati di produzione delineati nello Schema Generale di Gestione dei Rifiuti.

L'analisi dovrà contenere le valutazioni relative agli interventi previsti dal Piano Straordinario, con particolare riferimento all'impiantistica di Massarosa-Pioppogatto e Massa-Gotara, facendo riferimento anche alle Linee guida di cui in Allegato E.

L'analisi dovrà contenere la verifica relativa allo scenario impiantistico per il recupero energetico a regime, di cui al Cap. 6 punto i) del Piano Straordinario, con riferimento agli scenari di Piano "limite" in esso individuati, finalizzata all'individuazione dello scenario a Regime. L'analisi sarà comprensiva di una valutazione tecnico-economico ed ambientale della soluzione individuata rispetto alle alternative previste dagli Scenari di Piano e della relativa valutazione di sostenibilità economico-finanziaria.

Si vedano i capitoli 6 e 7 del Piano Straordinario e gli Allegati D, E, F.

Note di dettaglio prescrittive

Si faccia riferimento ai due scenari di recupero energetico previsti dal Piano Strategico, illustrati al punto 2.2.

Si osserva che l'analisi della capacità impiantistica parte dall'ipotesi di stabilizzazione della produzione dei rifiuti, dopo il raggiungimento dell'obiettivo del 75% di raccolta differenziata, con un fabbisogno stimato pari a circa 560.000 tonnellate/anno riferito al periodo di gestione a regime (dal 2023 in poi).

Redazione di una Scheda tecnica e gestionale per ogni impianto, con indicazione di:

- *attuali limiti di potenzialità operativi previsti dalle autorizzazioni o da esigenze tecniche;*
- *procedure tecniche, economiche ed organizzative per raggiungere la potenzialità massima di impianto su base giornaliera e annuale;*
- *previsione dei flussi;*
- *progetto di fattibilità e sostenibilità tecnica, economica ed ambientale inclusivo di un'analisi costi-benefici per interventi di revamping/upgrading.*

Redazione di una Scheda tecnica e gestionale per ogni centro di raccolta, con indicazione di:

- *superficie;*
- *frazioni di rifiuto raccolte;*
- *numero di cassoni;*
- *frequenza di svuotamento;*
- *bacino di utenza;*
- *orario di apertura;*
- *modalità operative;*

- *tempistiche per la realizzazione di nuovi centri.*

Indicazione delle modalità di dismissione dell'impianto di Pisa e valutazione degli oneri di dismissione e loro ripartizione.

Si noti che i requisiti del modello di gestione in-house providing implicano che il ricorso al mercato, da parte di RetiAmbiente per l'individuazione di terzi a cui affidare le attività del ciclo dei rifiuti eccedenti la pianificazione, debba avvenire attraverso procedure ad evidenza pubblica.

Si veda l'Allegato E.

2.7. Previsione dei costi e definizione della tariffa

Previsione dei costi sostenuti nel periodo di riferimento del Piano Industriale, in coerenza con i criteri di attribuzione e ripartizione definiti nel Piano Straordinario. Predisposizione delle diverse componenti di costo utili ai fini della definizione della tariffa d'ambito e relativa ripartizione tra i Comuni; indicazione del modello temporale di allineamento dei costi unitari, sotteso al raggiungimento dell'omogeneità del servizio; previsione di meccanismi di premialità legati alla raccolta differenziata e al recupero e riciclo dei materiali per singolo Comune. Sviluppo dei PEF comunali e di Ambito, a partire dal PEF preliminare e secondo lo schema di cui in Allegato M.

Lo sviluppo del PEF potrà essere condotto a partire dai PEF comunali relativi alle annualità 2017, 2018, 2019, di cui in Allegato L.

Dovrà essere definito un prezzario dei servizi opzionali ed aggiuntivi, non dimensionati nella proposta, a partire dal Prezzario preliminare di cui in Allegato N.

Si veda il capitolo 11 del Piano Straordinario.

Nota di dettaglio prescrittiva

RetiAmbiente dovrà sviluppare algoritmi per l'imputazione di costi per ciascun Comune sulla base degli elementi che seguono:

- *Ripartizione tra i Comuni dei costi di raccolta, parametrizzati per modalità del servizio e bacino di utenza;*

- *Ripartizione dei costi di smaltimento sulla base dei quantitativi gestiti, opportunamente misurabili per ciascun Comune e per frazione di rifiuto;*
- *Ripartizione degli investimenti sulla base della capacità impiantistica e, di conseguenza, sul presunto quantitativo prodotto e conferito da ciascun Comune;*
- *Ripartizione degli eventuali ricavi.*

Sulla base dell'articolazione del servizio attuale e futura e alla luce delle leve di efficientamento previste, si dovranno, inoltre, definire obiettivi di costo unitario per singolo servizio e per ciascun Comune. Tali costi unitari devono essere omogenei per Comuni che presentano analoghe condizioni del servizio e caratteristiche del territorio.

2.8. Pianificazione degli investimenti

Pianificazione dei lavori e delle opere necessari all'attuazione del Piano Straordinario in riferimento sia al periodo transitorio 2020-2022 che alla gestione a regime dal 2023. Si vedano i capitoli 3, 6, 8 e 11 del Piano Straordinario e l'Allegato P.

La pianificazione degli investimenti dovrà tenere conto del quadro dei finanziamenti regionali ottenuti sino alla presente annualità, di cui in Allegato I

Nota di dettaglio prescrittiva

RetiAmbiente dovrà includere la realizzazione delle infrastrutture e degli impianti indicati nel Piano Straordinario, tra i quali:

- *realizzazione di 35 centri di raccolta;*
- *riconversione a regime dell'impianto di Pioppogatto (Massarosa);*
- *adeguamento impianto Cermec di Gotara (Massa);*
- *rinnovo del parco veicoli di raccolta e di igiene e delle attrezzature per il conferimento;*

Dovrà inoltre includere ulteriori investimenti che dovessero rendersi indispensabili: nuove aree a disposizione, stazioni trasferimento, depositi, magazzini.

Si veda il prospetto degli investimenti riportato in Tabella 68 al paragrafo 11.6 del Piano Straordinario.

2.9. Leve di efficientamento

Indicazione degli strumenti e delle misure idonei a realizzare gli obiettivi strategici e industriali definiti nei punti 2.1 e 2.2; determinazione degli impatti a breve e medio termine.

2.10. Proiezioni economico-patrimoniali del gestore unico

Stima dei principali indicatori di performance economico-finanziaria del gestore unico, in accordo con le diverse linee di sviluppo.

2.11. Attività di monitoraggio e obblighi informativi

Pianificazione dell'attività di monitoraggio e raccolta delle informazioni volte all'adempimento degli obblighi informativi nei confronti dell'Autorità d'Ambito ATO Toscana Costa e dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, con specifico riferimento anche al Piano annuale delle

attività e alla Carta della qualità dei servizi. Si vedano il capitolo 7 del Piano Straordinario e l'Allegato D

3. Allegati

Allegato A – Piano Straordinario

Allegato B – Standard raccolta e igiene urbana

Allegato C – Linee Guida per la redazione del progetto dei servizi

Allegato D – Documentazione tecnica impianti extra perimetro

Allegato E – Documentazione Centri di Raccolta esistenti

Allegato F – Linee guida progettazione impianti

Allegato G – Ricognizione personale al 01.05.2019

Allegato H – Accordi, convenzioni, protocolli

Allegato I – Quadro Finanziamenti Regionali

Allegato L – PEF Comunali 2017-2018-2019

Allegato M – PEF e IDA

Allegato N – Prezziario dei servizi

Allegato O – Atti delle società da conferire

APPENDICE – Quadro normativo di riferimento

Il Pacchetto “Economia Circolare”

Il 4 luglio 2018 sono entrate in vigore e gli Stati membri dovranno recepirle entro il 5 luglio 2020, le quattro direttive del “pacchetto economia circolare”, pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell’Unione europea del 14 giugno 2018, che modificano sei precedenti direttive su rifiuti (2008/98/Ce), imballaggi (1994/62/Ce), discariche (1999/31/Ce), rifiuti elettrici ed elettronici (2012/19/Ue), veicoli fuori uso (2000/53/Ce) e pile (2006/66/Ce).

Il pacchetto sulla *Circular Economy* è composto dalle seguenti direttive: Direttiva 2018/849 sui veicoli fuori uso, pile e accumulatori e RAEE, Direttiva 2018/850 sulle discariche, Direttiva 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98 sui rifiuti, Direttiva 2018/852 sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio.

Tra gli obiettivi delle nuove direttive è previsto il riciclo entro il 2025 per almeno il 55% dei rifiuti urbani (60% entro il 2030 e 65% entro il 2035) e parallelamente si vincola lo smaltimento in discarica (fino ad un massimo del 10% entro il 2035).

Il 65% degli imballaggi dovrà essere riciclato entro il 2025 e il 70% entro il 2030. I rifiuti tessili e i rifiuti pericolosi delle famiglie (come vernici, pesticidi, oli e solventi) dovranno essere raccolti separatamente dal 2025 e, sempre a partire dal 2025, i rifiuti biodegradabili dovranno essere obbligatoriamente raccolti separatamente o riciclati a casa attraverso il compostaggio.

Per quel che riguarda la discarica, il pacchetto Ue limita la quota di rifiuti urbani da smaltire a un massimo del 10% entro il 2035.

Dal contesto normativo europeo si evince una duplice strategia. Una strategia a lungo termine che coinvolgere le aziende nel realizzare prodotti con materiali nuovi, interamente riutilizzabili e che quindi non generino scarti ed una strategia a breve e medio termine volta a gestire gli scarti prodotti in modo più responsabile, attraverso il riutilizzo ed il riciclo.

In Italia il recepimento delle quattro direttive comporterà molto probabilmente la modifica dei seguenti provvedimenti:

- D.lgs 3 aprile 2006, n. 152 (cd. “Codice ambientale”, recante norme, tra le altre, in materia di acque, imballaggi e rifiuti);
- D.lgs 13 gennaio 2003 n. 36 (attuazione direttiva 1999/31/Ce in materia di discariche di rifiuti);
- D.lgs 24 giugno 2003 n. 209 (attuazione direttiva 2000/53/Ce in materia di veicoli fuori uso);
- D.lgs 20 novembre 2008 n. 188 (attuazione direttiva 2006/66/Ce in materia di pile);
- D.lgs 14 marzo 2014 n. 49 (attuazione direttiva 2012/19/Ue in materia di Raee).

Il disegno di legge recante “*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2018*” (AS 944), attualmente all’esame, in seconda lettura, della Commissione Politiche dell’Unione europea del Senato della Repubblica, contiene disposizioni di delega al Governo in merito al recepimento di 24 direttive europee, nonché all’adeguamento della normativa nazionale a 9 regolamenti europei.

In riferimento al perimetro del presente lavoro si segnala:

- L’articolo 14 relativo all’attuazione della direttiva (UE) 2018/850, in materia di discariche di rifiuti;
- L’articolo 15 riguardante l’attuazione delle direttive (UE) 2018/851 e 2018/852, rispettivamente in tema di rifiuti e di imballaggi e rifiuti di imballaggio;
- L’articolo 22 in tema di adeguamento del diritto nazionale al regolamento (UE) 2017/1938, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell’approvvigionamento di gas naturale.

Normativa nazionale

Il Decreto legislativo n. 152/2006, “*Norme in materia ambientale*”, cd. Testo Unico Ambiente, rappresenta la normativa di riferimento per quanto riguarda la gestione dei rifiuti ed in particolare la Parte Quarta “*Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*”.

Dal Decreto si evince che la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse.

In riferimento ad alcune specifiche disposizioni si segnala l’art. 178 che stabilisce i principi ai quali si deve improntare la gestione dei rifiuti.

Questa deve essere effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell’utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga.

A tal proposito la gestione dei rifiuti deve essere improntata sui criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.

Come accennato sopra gli obiettivi e le aree di intervento a livello europeo si concentrano sulla promozione della prevenzione e della minimizzazione dei rifiuti, sul rafforzamento delle istituzioni nella gestione dei rifiuti, sulla massimizzazione del riciclaggio e del recupero e sulla promozione di sistemi ambientalmente compatibili per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti.

Il Testo Unico dell’Ambiente, recependo gli obiettivi e le aree di intervento stabiliti a livello europeo ha stabilito che i rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell’uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all’ambiente e, in particolare:

- a) senza determinare rischi per l’acqua, l’aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora;
- b) senza causare inconvenienti da rumori o odori;

- c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente.

Viene poi stabilita una vera e propria gerarchia nella gestione dei rifiuti, (cfr. art. 179 *“Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti”*) che prevede al primo posto la prevenzione, intesa come riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti seguita, poi il recupero, inteso come riciclo e riutilizzo di materia e recupero energetico e, solo in via residuale, lo smaltimento sicuro, in discarica, dei soli rifiuti che non possono essere recuperati.

A norma dell’art. 182 *“Smaltimento dei rifiuti”* lo stesso deve essere effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti, previa verifica, da parte della competente autorità, della impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero di cui all’articolo 181. Sempre l’art. 182 stabilisce che i rifiuti da avviare allo smaltimento finale devono essere il più possibile ridotti sia in massa che in volume, potenziando la prevenzione e le attività di riutilizzo, di riciclaggio e di recupero e prevedendo, ove possibile, la priorità per quei rifiuti non recuperabili generati nell’ambito di attività di riciclaggio o di recupero.

Un cenno meritano i criteri *“end of waste”* i quali servono a stabilire se un processo di trattamento è in grado o meno di riciclare i rifiuti, ovvero di trasformarli in *“materia prima secondaria”*, nuova risorsa riutilizzabile nei cicli produttivi. Tale tematica è oggetto del pacchetto dell’economia circolare per cui in costante evoluzione normativa.

Il tema trova omologa disciplina nell’articolo 184-ter *“Cessazione della qualifica di rifiuto”* del D. lgs 152/2006 secondo il quale un rifiuto cessa di essere tale quando:

- a) la sostanza o l’oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l’oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l’utilizzo della sostanza o dell’oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana.

Con la sentenza n. 1229 del 28/2/2018 il Consiglio di Stato ha stabilito che è il Ministero dell’Ambiente e non le Regioni a poter dire cosa non è più *“rifiuto”*.

Ritornando al Testo Unico dell’Ambiente si rileva che la gestione dei rifiuti deve avvenire, ex art. 188 bis, in conformità ai criteri stabiliti per la tracciabilità dei rifiuti ovvero:

- a) nel rispetto degli obblighi istituiti attraverso il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all’articolo 14-bis del Decreto Legge del 1 luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e al decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009; oppure
- b) nel rispetto degli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico nonché’ del formulario di identificazione di cui agli articoli 190 e 193.

Per quanto riguarda i criteri e modalità operative per l’approvazione delle tariffe, oltre alla specifica normativa di settore, si segnala che la legge 27 dicembre 2017, n. 205, pubblicata sulla Gazzetta

Ufficiale del 29 dicembre 2017, ha attribuito all’Autorità di Regolazione per Energia reti e Ambiente (ARERA) funzioni generali di regolazione e controllo anche nel settore dei rifiuti, da esercitare con gli stessi poteri e nel quadro dei principi e finalità fissati dalla propria legge istitutiva (Legge n. 481/1995) e già esercitati negli altri settori di competenza dell’Autorità.

Con la deliberazione 4 gennaio 2018, 1/2018/A, ARERA ha avviato, tra le altre, le necessarie attività funzionali alla prima ricognizione della situazione fattuale del settore e della segmentazione delle singole attività nel ciclo dei rifiuti.

Con la deliberazione 5 aprile 2018, 225/2018/R/rif è stato avviato un procedimento per l’adozione di provvedimenti di regolazione tariffaria in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, con riferimento almeno ai seguenti aspetti:

- a) definizione del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione;
- b) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;
- c) modalità di approvazione delle tariffe definite dall'ente di governo d'ambito ottimale, o dall'autorità competente a ciò preposta, per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento;
- d) verifica della corretta redazione dei piani d'ambito.

Al riguardo, come comunicato dall’ARERA il 5 aprile 2018 (verbale riunione 1013a del 5 aprile 2018), al fine di garantire agli operatori e a tutte le parti interessate un quadro di regole certe e chiare, sino all'adozione dei provvedimenti tariffari in esito al procedimento di cui sopra continueranno ad applicarsi transitoriamente i criteri e le modalità operative disposti dalla disciplina previgente alla legge n. 205/17 con riferimento, in particolare, all'approvazione delle tariffe definite dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, o dall'autorità competente a ciò preposta, per il servizio integrato, all'approvazione delle tariffe definite dai gestori degli impianti di trattamento, nonché alla valutazione dei piani d'ambito.

Normativa regionale

Per quanto riguarda la materia della gestione dei rifiuti si riportano a seguire le principali disposizioni normative di riferimento.

Legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 “Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati”.

Di particolare importanza è il Titolo III, “Piano di gestione dei rifiuti”, e nello specifico l’art. 9 che definisce i contenuti del piano regionale e l’art. 10 che disciplina il procedimento per l’approvazione del piano regionale.

Per quanto riguarda il settore impiantistico si segnala l’art.17 “Smaltimento interregionale dei rifiuti e impianti per la produzione di energia” e l’art. 17 bis “Disposizioni in materia di procedure autorizzative d'impianti d'incenerimento di rifiuti con recupero energetico”.

In riferimento alla competenza sulla programmazione l'art. 27 disciplina i *Piani di ambito degli ATO*.

Il piano di ambito si basa sull'analisi della situazione esistente contenuta nel piano regionale.

Il piano di ambito contiene, fra gli altri contenuti previsti dalla disposizione in commento, gli obiettivi e gli *standard* dei servizi di gestione dei rifiuti, eventualmente articolati per aree.

Legge regionale 19 marzo 2007, n. 14 istituisce il piano ambientale ed energetico regionale (PAER)".

Il PAER costituisce attuazione del piano regionale di sviluppo di cui all'articolo 7 della legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (*Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008*), e persegue le finalità di tutela, valorizzazione e conservazione delle risorse ambientali in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile.

Il PAER definisce il quadro conoscitivo relativo allo stato dell'ambiente, individua finalità e obiettivi generali, sia di natura settoriale che intersettoriale, e detta indirizzi al fine di assicurare l'integrazione ed il coordinamento delle politiche regionali nei seguenti settori di intervento:

- a) inquinamento atmosferico;
- b) inquinamento acustico, elettromagnetico e radiazioni ionizzanti;
- c) difesa del suolo e risorse idriche;
- d) rischio sismico;
- e) aziende a rischio di incidente rilevante;
- f) aree protette e biodiversità;
- g) rifiuti e bonifiche dei siti inquinati;
- h) energia e miniere;
- i) cambiamenti climatici.

Legge regionale 22 novembre 2007, n. 61 *Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) e norme per la gestione integrata dei rifiuti* che al capo II prevede le " *Norme per la gestione integrata dei rifiuti*". Fra queste si segnalano l'art. 26 " *Primi affidamenti del servizio di gestione integrata dei rifiuti*" e l'art. 27 che prevede la disciplina del " *Piano straordinario per i primi affidamenti del servizio*".

Legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69 " *Istituzione dell'autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.*"

La normativa appena citata oltre al riordino della disciplina regionale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani al Titolo III prevede " *Norme in materia di gestione integrata dei rifiuti urbani*".

Fra queste si segnala l'art. 30 *"Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali"* e l'art. 31 *"Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani"*.

Per ciascun ambito territoriale di cui all'articolo 30, è istituita l'autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, ente rappresentativo di tutti i comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale di riferimento, di seguito denominata autorità servizio rifiuti

Per quanto riguarda la *"Gestore del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani"* l'art. 42, della legge regionale citata, prevede:

1. *Per garantire che la gestione unitaria risponda a criteri di efficienza ed efficacia, il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è affidato ad un unico soggetto gestore per ciascun ambito territoriale ottimale, secondo quanto già previsto dall'articolo 26 della l.r. 61/2007.*
2. *I rapporti tra le autorità servizio rifiuti ed i soggetti gestori del servizio sono regolati da apposito contratto di servizio, sulla base dello schema tipo adottato con deliberazione della Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 203 del d.lgs. 152/2006*

Legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61 *"Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010."* che all'art. 26 bis prevede le disposizioni per l'adeguamento dei piani straordinari per i primi affidamenti del servizio e dei piani di ambito oltre alle disposizioni transitorie previste dall'art. 26.

Per quanto riguarda la normativa regionale sull'economia circolare si evidenziano due principali testi normativi.

Il primo è la **Legge regionale 7 agosto 2018, n. 48** *"Norme in materia di economia circolare"*.

Fra gli altri, con questo intervento, si cerca di individuare i contenuti e gli obiettivi minimi dei piani di settore in sede di PRS (Programma regionale di sviluppo di cui alla Legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 *"Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili"*), finalizzati ad attuare la transizione verso l'economia circolare, determina, oltre al maggior coordinamento degli strumenti di programmazione, una semplificazione nell'integrazione delle politiche europee e nazionali in materia, che, in particolare sul tema dell'economia circolare, risulta in costante e continuo aggiornamento.

Il secondo è la **Legge statutaria regionale 15 gennaio 2019, n. 4** *"Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello Statuto"*.

Con la citata modifica la Regione *"promuove le condizioni per uno sviluppo sostenibile per la soddisfazione dei bisogni della generazione presente e la salvaguardia della vita delle generazioni future."*

La Regione persegue come finalità principale la promozione dell'economia circolare, quale modello economico idoneo a rigenerarsi da solo, attraverso la valorizzazione degli scarti di consumo,

l'estensione del ciclo vita dei prodotti, la condivisione delle risorse, l'impiego di materie prime seconde e l'uso di energia da fonti rinnovabili.

La normativa regionale citata è soggetta a costante e sensibile evoluzione e ai principi dell'economia circolare, sarà ispirata anche la nuova pianificazione regionale. A tal proposito, è opportuno segnalare che il 23 luglio 2019 la Giunta regionale della Toscana ha presentato in Consiglio, il quale si è espresso favorevolmente, una proposta su "La nuova politica sui rifiuti in Toscana in una logica di economia circolare".

In sintesi, il contenuto del documento prevede che entro il 2030 si arrivi in Toscana all'80% di raccolta selezionata e che si effettui un ulteriore intervento con trattamento meccanico e biologico per recuperare al riuso e al riciclo un altro 5-6% di rifiuti. Mentre per il restante 15% circa ci si dovrà avvalere in parti uguali della termovalorizzazione e del conferimento in discarica.

La maggioranza consiliare ha anche auspicato la volontà della presentazione entro l'anno di una legge che consenta la costituzione di un unico ATO regionale per la programmazione del trattamento dei rifiuti in Toscana.

Pianificazione

Il Piano Industriale dovrà risultare coerente sia con il Piano Straordinario, sia con la pianificazione regionale oltre che con la normativa nazionale ed europea.

Nel caso specifico, emerge un quadro pianificatorio dettagliato che si caratterizza per la presenza, accanto al PRGR, di due livelli orizzontali di pianificazione a livello di Ambito (uno ordinario ed uno straordinario ex art. 26 bis L.r 61/2014 potenzialmente derogatorio rispetto al primo). Alla luce di quanto sopra il Piano d'ambito e, nelle more di una sua rivisitazione, il Piano Straordinario rappresentano, pertanto, la base di riferimento ai fini della predisposizione della relazione tecnica di cui al citato art. 34 comma 20 DL 179/2012.

Per quanto riguarda la pianificazione regionale si segnala che il "Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati" è stato approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 94 del 18 novembre 2014 e modificato con delibera del Consiglio regionale n. 55 del 26 luglio 2017.

Il "Piano straordinario" è stato approvato con delibera di Assemblea n. 11 del 6 luglio 2015.

Con deliberazione dell'Assemblea n. 6 del 21 giugno 2018 che approva l'atto di indirizzo per dare mandato al Direttore Generale di procedere all'aggiornamento del vigente Piano Straordinario dei rifiuti urbani, e la deliberazione n. 14 del 19 dicembre 2018 è stato avviato il percorso per l'aggiornamento del Piano straordinario per il primo affidamento del servizio di cui all'art. 27 Legge regionale 22 novembre 2007, n. 61

Con la delibera n. 3 del 30 aprile 2019 è stata adottata la proposta di aggiornamento del piano straordinario ATO Toscana Costa.

La possibilità di revisione del Piano straordinario si basa sulla Legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61 "Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei

rifiuti” che ha conferito all’Autorità di gestione rifiuti il potere di aggiornare il Piano stesso. (Cfr art. 26 *bis*. L.r 61/2014)

Il Piano straordinario, che aggiorna e sostituisce il vigente, costituisce quindi un atto di programmazione dei servizi, subordinato al Piano regionale oltre che alla normativa comunitaria, nazionale e regionale.

Le previsioni del Piano straordinario di conseguenza sono soggette a modifica in funzione delle novità normative e pianificatorie sovraordinate che dovessero intervenire.

Il Piano straordinario, una volta conseguita la configurazione a regime del sistema di gestione prevista per il 2023, potrà essere altresì soggetto a modifica ed aggiornamento in base alle mutate condizioni verificatesi sul sistema di gestione e/o ad evidenze che consentano di una maggiore economicità del servizio.

L’Autorità, successivamente all’affidamento del servizio, provvederà altresì a redigere il Piano d’Ambito così come previsto dalla normativa regionale in materia: tale Piano andrà a sostituire il Piano straordinario per il primo affidamento.