

Provincia di Savona

Ente di governo dell'Area Omogenea

ai sensi del combinato disposto della Legge n.56/2014 della Legge Regionale n.1/2014 e del Decreto Legge 12 settembre 2014 n.133

Piano d'Area per la gestione dei Rifiuti Urbani dell'Area Omogenea della Provincia di Savona

di cui alla Legge Regionale n° 1/2014

2 - Inquadramento normativo

(Rev. 10/10/2016)

Abbiamo già le statistiche per il futuro: le percentuali di crescita dell'inquinamento, la sovrappopolazione, la desertificazione. Il futuro è già in atto.

(Gunter Grass)

2. INQUADRAMENTO NORMATIVO 4
2.1. La normativa comunitaria 4
2.1.1. I principi della politica ambientale europea sui rifiuti *4*
2.1.2. Il VII Programma d'Azione per l'Ambiente (PAA) *7*
2.1.3. La strategia tematica su prevenzione e riciclaggio *8*
2.1.4. La Direttiva imballaggi *9*
2.1.5. La Direttiva quadro sui rifiuti 2008/98 ..... *9*
2.2. La normativa nazionale 12
2.2.1. La normativa generale in materia di rifiuti *12*
2.2.2. Assimilazione, privativa e rapporti con la tariffazione *15*
2.2.3. Autosufficienza, principio di prossimità e circolazione dei rifiuti *16*
2.2.4. La normativa sulle discariche *17*
2.2.5. La normativa sui Centri di raccolta *18*
2.2.6. La normativa sui RAEE *19*
2.2.7. La normativa sulla Tariffa *22*
2.2.8. Ambiti territoriali ottimali *25*
2.2.9. Affidamento dei servizi *28*
2.2.10. Le partecipate pubbliche in Italia *31*
2.3. La normativa regionale 39
2.3.1. Gli strumenti normativi *39*
2.3.2. Assetto normativo Autorità d'Ambito *50*
2.3.3. Il ruolo delle Province *52*
2.3.4. Gli strumenti di pianificazione *54*

2. INQUADRAMENTO NORMATIVO

2.1. La normativa comunitaria

L'Unione Europea ha definito un quadro giuridico volto a regolamentare l'intero ciclo dei rifiuti, dalla produzione allo smaltimento, ponendo l'accento sul recupero e il riciclaggio.

All'interno della corposa normativa emanata a livello comunitario, si riportano di seguito i provvedimenti che caratterizzano maggiormente la gestione integrata dei rifiuti urbani ai fini del presente lavoro.

Su tale quadro consolidato, si inseriscono recenti iniziative della Commissione denominate "Pacchetto Economia Circolare", che include proposte di revisione per diverse Direttive fondamentali di settore (quadro rifiuti, discariche, imballaggi, RAEE, pile e veicoli a fine vita), oltre a nuove produzioni normative a supporto di un complessivo efficientamento nell'uso e gestione delle risorse a livello europeo, per passare progressivamente da un modello "lineare" di estrazione-trasformazione-consumo-smaltimento a un modello "circolare", in cui i cicli di produzione e consumo vengono alimentati sempre più dagli scarti dei cicli precedenti.

Tale pacchetto, approvato inizialmente dalla precedente Commissione il 02/07/2014, è stato poi ritirato il 16/12/2014 dalla nuova Commissione per poi riadottarlo il 02/12/2015: l'ultima versione, tuttavia, viene da più parti considerata come meno ambiziosa in termini di obiettivi e contenuti (ridotti rispetto alla prima versione), quali:

- riciclaggio del 65% dei rifiuti urbani entro il 2030 (era il 70% nella prima proposta), al netto degli scarti prodotti nella selezione dopo la raccolta differenziata;
- riciclaggio del 75% dei rifiuti di imballaggio entro il 2013 (era l'80% nella prima proposta);
- riduzione al massimo al 10% dello smaltimento in discarica per tutti i rifiuti entro il 2030 (era il 5% nella prima proposta), ma ricomprende anche rifiuti riciclabili o compostabili (esclusi nella prima);
- introduzione della raccolta differenziata della frazione organica entro il 2025 ma solo laddove si dimostri tecnicamente, economicamente e ambientalmente possibile (nella prima proposta era obbligatoria ovunque);
- introduzione dei principi di ecodesign nella produzione industriale, onde garantire durabilità dei beni, riciclabilità, riparabilità, riuso.

Tali proposte non costituiscono un riferimento normativo fino alla definitiva approvazione delle direttive (che gli Stati dovranno poi recepire), ma unicamente un punto di riferimento della visione a tendere delle Istituzioni comunitarie.

2.1.1.I principi della politica ambientale europea sui rifiuti

Dal 1972 la Comunità ha adottato moltissimi strumenti legislativi per la limitazione dell'inquinamento (in particolare sulla gestione dei rifiuti, dell'inquinamento idrico e atmosferico), incardinati in un quadro complessivo impostato su diversi programmi d'azione.

L'entrata in vigore dell'Atto unico europeo (1987), che ha aggiunto un titolo specifico per questa materia al Trattato che istituisce la Comunità Europea, ha segnato un punto di svolta per il settore ambientale. A seguito della riforma dei trattati di Roma, attuata con i trattati di Maastricht e di

Amsterdam, le basi giuridiche per la politica comunitaria dell'ambiente sono definite dagli articoli 174 e 176 del Trattato istitutivo, e la politica della Comunità in materia ambientale si fonda sui seguenti principi:

- ✓ *principio della prevenzione;*
- ✓ *principio "chi inquina paga";*
- ✓ *principio dell'elevato livello di protezione ambientale;*
- ✓ *principio della sussidiarietà;*
- ✓ *principio della gestione senza rischi per l'ambiente e per la salute umana;*
- ✓ *principio dell'integrazione.*

Principio della prevenzione

Tale principio ha carattere prioritario: introdotto dal "Primo Programma d'azione" per "*…evitare sin dall'inizio inquinamenti e altri inconvenienti anziché combatterne successivamente gli effetti*" sulla qualità della vita e sull'ambiente, è stato approfondito nel "*Secondo Programma d'azione"* e ha costituito la base per i Trattati comunitari (a partire dal "*Single European Act" d*el 1986) e per la struttura della prima direttiva comunitaria sui rifiuti 75/442/CEE.

Si traduce nella necessità di agire alla fonte per evitare (o ridurre) sia il volume dei rifiuti sia i rischi associati alla loro produzione. Nel settore degli imballaggi, gli Stati membri sono obbligati a predisporre programmi nazionali finalizzati alla prevenzione così come al rispetto delle caratteristiche essenziali.

Principio "chi inquina paga"

Derivato dal mondo dell'economia, viene sempre più previsto nella sfera normativa e comporta la promozione di iniziative nell'area della responsabilità civile. Su quest'ultima la normativa europea è tuttavia carente: nonostante varie proposte in tal senso e l'adozione di *"Libri Bianch*i" e *"Libri Verd*i", non è ancora stata raggiunta un'armonizzazione comunitaria.

Strettamente collegato a questo principio è quello della "*responsabilità del produttore*", basato sul medesimo concetto per cui i soggetti economici devono coprire i costi dei problemi ambientali da essi provocati. La politica relativa alla gestione dei rifiuti si è sviluppata nella direzione della connessione tra rifiuto e prodotto finale, attraverso l'obbligo per chi immette prodotti sul mercato di assumersi la responsabilità della loro gestione a valle dell'utilizzo.

Nell'ambito della prima strategia comunitaria in materia di gestione dei rifiuti (1996), la Commissione aveva dichiarato che i produttori di beni di consumo devono ricoprire il ruolo principale nella gestione dei rifiuti che essi creano, in considerazione del principio (introdotto con il Trattato di Maastricht), che prevede il dovere di ridurre le emissioni inquinanti alla fonte, indipendentemente dall'accertamento di un effettivo effetto ambientale negativo, anche in assenza di prove che dimostrino l'esistenza d'un nesso causale tra le emissioni e gli effetti negativi.

La Direttiva 2004/12/CE sugli imballaggi ha previsto poi che il produttore è colui che prende tutte le decisioni essenziali che riguardano il prodotto e le conseguenti possibilità di gestirlo una volta che questo si sia trasformato in rifiuto.

Lo stesso principio ha trovato ulteriore sviluppo nella pianificazione di alcune misure adottate a livello europeo in relazione all'uso di autoveicoli, batterie, apparecchiature elettriche ed elettroniche, ecc.

Principio dell'elevato livello di protezione ambientale

Il concetto di "alto livello di protezione ambientale" è stato inizialmente introdotto dall'Atto Unico europeo del 1986, nell'ambito delle prescrizioni riguardanti il singolo mercato, trovando conferma nel Trattato di Maastricht (1992) e, successivamente, nel Trattato di Amsterdam (1997). In base a tale principio, la politica comunitaria in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela pur tenendo conto delle diverse situazioni nelle varie regioni dell'UE.

Individua il riparto di competenze tra i diversi livelli di governo, lasciando tuttavia aperta la possibilità della prevalenza dell'azione comunitaria o di quella nazionale: uno stesso provvedimento può costituire, sulla base delle caratteristiche territoriali e socio-economiche della regione in cui lo stesso deve essere applicato, un livello di tutela ambientale elevato, normale o addirittura insufficiente. Infatti, come indicato nel Trattato di Amsterdam, ogni Stato membro ha il diritto di mantenere oppure introdurre prescrizioni ambientali anche più restrittive di quelle comunitarie, nel caso in cui vi siano specifiche problematiche o sulla base di provate indicazioni di carattere scientifico.

Principio della sussidiarietà

Secondo quanto stabilito dall'Atto unico europeo e dal Trattato di Maastricht, in campo ambientale e - in particolare - nel settore dei rifiuti, con una definizione di non facile interpretazione, stabilisce che *"nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitari*o".

Come affermato dalla Commissione Europea fin dal 1989, l'intervento comunitario nell'area dei rifiuti risulta opportuno nei casi di rischio che la contaminazione e i danni possano valicare i confini dei territori nazionali, oppure quando esiste il rischio che le differenze tra le misure di diversi paesi possano ostacolare il singolo mercato, oppure creare squilibri sugli investimenti e/o accrescere le differenze in termini di qualità della vita fra Stati membri, oppure ancora quando sembra che gli sforzi concertati o collettivi a livello nazionale possano dare importanti risvolti a livello sovranazionale.

Principio della gestione senza rischi per l'ambiente e per la salute umana

Una regola fondamentale è l'assoluto divieto di scaricare i rifiuti in modo incontrollato, il che impone che questi siano sottoposti a servizi per il recupero o lo smaltimento, oppure al trattamento da parte dello stesso produttore che sia in grado di farlo.

Vige anche il principio della gestione efficiente da un punto di vista ambientale, secondo quanto previsto da regolamenti internazionali quali, ad esempio, la Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri dei rifiuti.

Principio dell'integrazione

I trattati europei (es. Trattato di Amsterdam 1997) hanno più volte affermato la necessità di integrare le tematiche ambientali con le altre politiche comunitarie.

Un altro concetto è quello della *"politica integrata di prodotto*", che comporta l'adozione di una politica di sostenibilità ambientale che tenda a includere tutti i prodotti e servizi nel loro intero ciclo di vita, con un approccio integrato non solo nell'analisi dei parametri ambientali, ma anche

per l'implementazione dei vari interventi (economici, informativi, …), coinvolgendo tutti i portatori di interesse ("stakeholder") interessati.

2.1.2.Il VII Programma d'Azione per l'Ambiente (PAA)

I programmi di azione per l'ambiente indirizzano lo sviluppo della politica ambientale dell'UE fin dai primi anni '70: i precedenti sei programmi d'azione per l'ambiente adottati fino al 2012 sono stati importanti per dare vita alla politica ambientale europea, ma non sono però riusciti a risolvere molti dei problemi ambientali.

Nel 2012 la Commissione Europea ha così adottato una serie di iniziative strategiche in materia ambientale, denominate "*Strategia Europa 2020*", mirate a migliorare la competitività e ad aumentare la resilienza ecologica dell'Europa, finalizzate a un'economia intelligente, sostenibile e solidale. Queste tre priorità (che si rafforzano a vicenda) si propongono di conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale attraverso cinque ambiziosi obiettivi – da raggiungere entro il 2020 - in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia.

In tale ottica, il VII Programma d'azione per l'ambiente, approvato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio con la decisione n. 1386/2013/CE del 20/11/2013, definisce il quadro generale per le politiche europee da seguire in materia ambientale fino al 2020.

Prendendo le mosse dal VI Programma per l'ambiente, terminato nel 2012, il nuovo programma dal titolo "*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*" intende raggiungere un elevato livello di protezione ambientale, una migliore qualità della vita e un determinato grado di benessere dei cittadini europei e non, fondandosi sui principi di precauzione, azione preventiva, riduzione dell´inquinamento alla fonte e "*chi inquina paga*".

Individua inoltre 9 obiettivi prioritari da realizzare:

1. proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell´Unione;
2. trasformare l´Unione in un´economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva;
3. proteggere i cittadini da pressioni e rischi ambientali per la salute e il benessere;
4. sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'applicazione;
5. migliorare le basi cognitive e scientifiche della politica ambientale dell'Unione;
6. garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali;
7. migliorare l´integrazione ambientale e la coerenza delle politiche;
8. migliorare la sostenibilità delle città dell´Unione;
9. aumentare l´efficacia dell´azione dell´Unione nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale.

2.1.3.La strategia tematica su prevenzione e riciclaggio

La *Comunicazione della Commissione, del 21 dicembre 2005 COM (2005)666 "Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse - Una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti"* ha stabilito le linee d'azione dell'Unione europea e descritto i mezzi che permettono di migliorare la gestione dei rifiuti.

La strategia è volta alla riduzione degli impatti ambientali negativi generati dai rifiuti dalla produzione allo smaltimento, passando per il riciclaggio, considerando i rifiuti non solo come una fonte d'inquinamento (da ridurre) ma come una potenziale risorsa da sfruttare, e nel contempo mantenendo validi gli obiettivi comunitari già fissati prima dell'adozione della strategia, ovvero limitazione dei rifiuti (oltre a diminuire quelli smaltiti in discarica), promozione del loro riutilizzo, riciclaggio e recupero.

In particolare prevede di semplificare la legislazione in vigore, di limitare la produzione di rifiuti, di incoraggiare il settore del riciclaggio al fine di reintrodurre i rifiuti nel ciclo economico sotto forma di prodotti di qualità.

La successiva "*Risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia tematica per il riciclaggio dei rifiuti (2006/2175(INI)*" del 15/02/2007 (GUCE C287 del 29/11/2007), evidenzia che, nonostante alcuni successi conseguiti dalla politica dell'Unione europea in materia di rifiuti negli ultimi 30 anni, permangono diversi problemi (aumento dei volumi prodotti, trasporti illegali transfrontalieri, norme carenti e interpretate/applicate in modo inadeguato, approcci diversi tra gli Stati membri, grossi impatti ambientali su aria, acqua e suolo).

Alla luce di quanto sopra la risoluzione considera l'urgenza di una trasformazione del sistema di produzione e di consumo in un'ottica di maggiore sostenibilità. In particolare:

- sottolinea l'importanza dei principi generali della gestione dei rifiuti (precauzione, "chi inquina paga", responsabilità del generatore dei rifiuti, prossimità e autosufficienza, responsabilità individuale del produttore);
- esige che tutti i rifiuti destinati al recupero di energia o all'incenerimento rimangano rifiuti, ai quali va applicata la direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'incenerimento dei rifiuti;
- esprime forti riserve sul proposto metodo di calcolo dell'efficienza energetica e sul fatto che esso va applicato unicamente agli inceneritori urbani, e chiede alla Commissione di rivedere la direttiva sull'incenerimento dei rifiuti al fine di fissare norme ambientali omogenee (in materia di emissioni ed efficienza energetica) per l'incenerimento e il co-incenerimento dei rifiuti;
- prevede l'introduzione del concetto di "ciclo di vita" nella politica in materia di rifiuti;
- sottolinea il ruolo che rivestono le campagne di informazione;
- sottolinea l'importanza della separazione alla fonte dei rifiuti come pure degli obiettivi di riciclaggio e della responsabilità dei produttori al fine di accrescere la percentuale di riciclaggio di taluni flussi di rifiuti;
- chiede che le quantità di rifiuti a smaltimento siano ridotte al minimo e invita la Commissione a proporre una revisione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche che preveda il seguente scadenzario:
    - a partire dal 2010: divieto di smaltimento in discarica per i rifiuti non pretrattati aventi componenti fermentabili;
    - a partire dal 2015: divieto di smaltimento in discarica di carta, cartone, vetro, tessili, legno, plastica, metalli, gomma, sughero, terraglia, cemento, mattoni e tegole;

- a partire dal 2020: divieto di smaltimento in discarica di tutti i rifiuti riciclabili;
- a partire dal 2025: divieto di smaltimento in discarica di tutti i restanti rifiuti tranne quando si tratta di rifiuti inevitabili o pericolosi.

2.1.4. La Direttiva imballaggi

La Direttiva 94/62/CE del 20/12/1994 si applica a tutti gli imballaggi immessi sul mercato della Comunità e a tutti i rifiuti d'imballaggio (utilizzati o scartati da industrie, esercizi commerciali, uffici, laboratori, servizi, nuclei domestici e a qualsiasi altro livello), qualunque siano i materiali che li compongono. Successivamente, la Direttiva 2004/12/CE (che modifica la Direttiva 94/62/CE) ha stabilito una serie di criteri per chiarire la definizione del termine «imballaggi» (da ultimo aggiornati con direttiva 2013/2/UE).

La norma prevede che gli Stati membri mettano a punto misure atte a prevenire la formazione dei rifiuti d'imballaggio, in particolare attraverso specifici programmi nazionali, e sviluppino sistemi di riutilizzo o altre forme di recupero di tali rifiuti per ridurne l'impatto sull'ambiente. La loro eliminazione finale deve essere considerata come la soluzione di ultima istanza.

Gli Stati membri debbono instaurare sistemi di ritiro, raccolta e recupero dei rifiuti d'imballaggio per raggiungere specifici obiettivi quantitativi.

La direttiva parte da alcune considerazioni che possono essere riassunte nei seguenti punti:

- è necessario incoraggiare la messa a punto di procedimenti di riciclaggio innovativi, ecologicamente corretti e sostenibili;
- gli obiettivi di riciclaggio per ciascun rifiuto dovrebbero tener conto di valutazioni del ciclo di vita e di analisi costi-benefici;
- il recupero e il riciclaggio dei rifiuti da imballaggio andrebbero ulteriormente incrementati per ridurre l'impatto sull'ambiente;
- la gestione degli imballaggi impone l'istituzione di sistemi di restituzione, raccolta e recupero, nonché adeguate campagne di sensibilizzazione e di informazione dei consumatori.

2.1.5. La Direttiva quadro sui rifiuti 2008/98

La Direttiva 2008/98/CE del 19/11/2008 abroga le direttive 75/439/CEE, 91/689/CEE e 2006/12/CE e stabilisce il quadro normativo per il trattamento dei rifiuti in ambito comunitario, definendo alcuni concetti basilari e stabilendo gli obblighi e i principi essenziali per la gestione dei rifiuti, in particolare:

- l'obbligo di autorizzazione e di registrazione per le operazioni di gestione dei rifiuti e per gli operatori economici;
- l'obbligo, per gli Stati membri di elaborare piani per la gestione dei rifiuti (integrati da programmi di prevenzione dei rifiuti);
- l'obbligo di trattare i rifiuti in modo da minimizzare gli impatti negativi su ambiente e salute;

- l'obbligo per ogni Stato membro di dotarsi di una rete di impianti per lo smaltimento e il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati (principi di prossimità e autosufficienza, anche se per questi viene previsto un alleggerimento rispetto alla precedente Direttiva 2006/12/CE);
- prevede che i costi siano ripartiti in modo da rispecchiare il costo reale per l'ambiente derivante dalla produzione e dalla gestione dei rifiuti; a tale riguardo dovrebbero essere applicati il principio "chi inquina paga" e il principio della responsabilità estesa del produttore;
- chiede agli Stati membri di incoraggiare la raccolta separata dei rifiuti organici;
- mantiene gli impianti di incenerimento all'interno dell'operazione di "smaltimento".

La Direttiva è stata recepita dall'Italia con il D.Lgs. n. 205/2010, che ha modificato e integrato il D.Lgs. n. 152/2006 (c.d. "Testo Unico Ambientale").

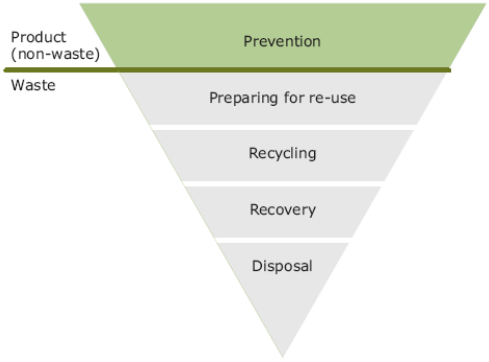
La Direttiva quadro rappresenta lo strumento di indirizzo attraverso il quale perseguire l'obiettivo di dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione di rifiuti, col proposito di aiutare l'Unione europea ad avvicinarsi a una «società del riciclaggio», cercando di evitare la produzione di rifiuti e di utilizzare gli stessi come risorse.

La Direttiva nasce anche dall'esigenza di precisare alcuni concetti basilari, essenziali per una corretta applicazione della normativa sui rifiuti, quali:

- garantire una netta distinzione tra «recupero» e «smaltimento» fondata sulla profonda differenza in termini di impatto ambientale; connessa a questa distinzione è la problematica relativa all'incenerimento dei rifiuti;
- rafforzare le misure per la prevenzione dei rifiuti;
- introdurre un approccio che tenga conto dell'intero ciclo di vita dei prodotti e dei materiali, e non solamente della fase in cui diventano rifiuti;
- ridurre gli impatti ambientali connessi alla produzione e alla gestione dei rifiuti;
- aumentare il recupero dei rifiuti e l'utilizzo dei materiali di recupero;
- introdurre nuove definizioni («prevenzione», «riutilizzo», «preparazione per il riutilizzo», «trattamento» e «riciclaggio»), al fine di precisare la portata di questi concetti.

Ribadisce inoltre l'importanza della gerarchia dei rifiuti, che stabilisca un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale nella normativa e nella politica dei rifiuti, ovvero:

- ✓ prevenzione;
- ✓ preparazione per il riutilizzo;
- ✓ riciclaggio;
- ✓ recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- ✓ smaltimento.



Fonte: Unione Europea - http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/

La Direttiva quadro propone l'introduzione della raccolta differenziata, precisando all'articolo 10, paragrafo 2, che "*…i rifiuti sono raccolti separatamente, laddove ciò sia realizzabile dal punto di vista tecnico, economico e ambientale, e non sono miscelati con altri rifiuti o altri materiali aventi proprietà diverse.*", mentre il successivo articolo 11, paragrafo 1, continua affermando che "*Fatto salvo l'articolo 10, paragrafo 2, entro il 2015 la raccolta differenziata sarà istituita almeno per i seguenti: carta, metallo, plastica e vetro.*".

La Direttiva ha anche stabilito, all'articolo 11, paragrafo 2, gli altri obiettivi da raggiungere:

"a) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50% in termini di peso;

b) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzino rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti, sarà aumentata almeno al 70% in termini di peso."

La Commissione europea ha inoltre emanato una Decisione (2011/753/EU), che stabilisce in quale modo devono essere calcolati tali obiettivi di recupero e riciclaggio dei rifiuti, definendo quattro diversi metodi per il calcolo delle percentuali di riciclaggio dei rifiuti urbani e due diversi metodi per la rendicontazione delle percentuali di riciclaggio e recupero dei rifiuti di costruzione e demolizione, lasciando ai singoli Stati Membri la scelta del metodo da adottare.

Il Ministero dell'Ambiente italiano, con Comunicato del 10 gennaio 2014, ha reso noto di aver scelto e indicato alla Commissione UE il metodo numero 2, il quale prevede che il tasso di Riciclaggio dei rifiuti domestici e rifiuti simili, espresso in percentuale, sia dato dal rapporto tra la quantità riciclata e la quantità totale prodotta di rifiuti urbani, e che le frazioni merceologiche da conteggiare siano:

- carta e cartone;
- plastica;
- metalli;
- vetro;
- legno;
- frazione organica.

Il calcolo del tasso di riciclaggio prevede la stima della somma delle quote al netto degli scarti delle frazioni scelte sul totale delle quote di queste frazioni, ossia compresi gli scarti e compresa la quota delle stesse non intercettata dalle raccolte differenziate e quindi presente nel rifiuto secco residuo.

2.2. La normativa nazionale

2.2.1.La normativa generale in materia di rifiuti

Rispetto all'iniziale quadro normativo che si era sviluppato nel passaggio dalla Legge 366/1941 al D.P.R. 915/1982, già con il successivo D.Lgs. 22/1997 (Decreto Ronchi), era stata impostata una programmazione e gestione dei rifiuti con un approccio concettuale completamente diverso.

Il D.Lgs. 22/1997, recependo le disposizioni contenute nelle direttive comunitarie, poneva infatti come obiettivi fondamentali:

- la riduzione della produzione di rifiuti;
- il reimpiego,
- il recupero di materia;
- il recupero di energia;
- la riduzione delle quantità avviate a smaltimento finale, compresa la riduzione dei rifiuti biodegradabili conferiti in discarica;
- il raggiungimento di specifiche percentuali di raccolta differenziata;
- l'organizzazione di un sistema di sviluppo rispettoso di tutte le componenti e, come tale, sostenibile.

Nel D.Lgs. 22/1997, al concetto di "smaltimento" si sostituiva quello di "gestione", portando al primo posto il recupero di materia e, in subordine, il recupero di energia. L'operazione di smaltimento non era più la fase centrale ma solo residuale del processo e interviene solo dopo che sono state attuate tutte le strategie volte a diminuire la quantità dei rifiuti che debbono essere avviati allo smaltimento finale.

Gli obiettivi di raccolta differenziata, la concretizzazione della "responsabilità condivisa" tra tutti i soggetti che intervengono nel ciclo di vita del rifiuto (produttore, consumatore e gestori dei servizi di recupero e di smaltimento) e il principio del "chi inquina paga" - che per i rifiuti urbani si realizzava con l'istituzione della "Tariffa" in luogo della Tarsu - e con le norme sui rifiuti da imballaggio e la riorganizzazione territoriale in ambiti definiti sul principio della vicinanza, erano tutti tasselli attraverso i quali si concretizzava la valorizzazione del rifiuto.

Con il D.Lgs. 03/04/2006, n. 152 (Testo Unico Ambientale), sono state consolidate e sviluppate le innovazioni apportate dal precedente D.Lgs. 22/1997.

Un punto qualificante del recepimento delle norme comunitarie sui rifiuti è costituito dagli obiettivi di recupero e riciclaggio, utilizzando lo strumento privilegiato della raccolta separata dei rifiuti: infatti, l'articolo 205 del D.Lgs. n. 152/2006 prevede i seguenti obiettivi percentuali che dovevano essere raggiunti, in termini di raccolta differenziata, per ciascun ambito territoriale ottimale (obiettivi di fatto disattesi dalla gran parte dei Comuni italiani, lasciando di fatto alle singole Regioni la possibilità di premiare/penalizzare il raggiungimento di obiettivi specifici, soprattutto agendo sul tributo speciale per il deposito in discarica):

- almeno il 35 per cento entro il 31 dicembre 2006;

- almeno il 45 per cento entro il 31 dicembre 2008;
- almeno il 65 per cento entro il 31 dicembre 2012.

A questi obiettivi ne erano stati affiancati altri da parte della Legge Finanziaria 2007 (Legge 27/12/2006, n. 296, comma 1108), con le seguenti scadenze:

- almeno il 40 % entro il 31 dicembre 2007;
- almeno il 50 % entro il 31 dicembre 2009;
- almeno il 60 % entro il 31 dicembre 2011.

La stessa Legge Finanziaria 2007, al comma 1109, aveva altresì stabilito che, per gli anni successivi al 2011, con Decreto del Ministero dell'Ambiente sarebbe stata stabilita la percentuale minima, in vista di una progressiva riduzione della quantità di rifiuti da inviare in discarica e nella prospettiva di rendere concretamente realizzabile l'obiettivo "*Rifiuti zero*".

In tale senso, con D.M. 26 maggio 2016 sono state finalmente emanate le "*Linee guida per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani*." (in G.U. del 24/06/2016), caratterizzate dai seguenti elementi fondamentali:

- i rifiuti devono essere classificati come urbani e assimilati (dai regolamenti comunali), ed essere raccolti separatamente e raggruppati rientrando nell'elenco al punto 4. del D.M. per essere avviati prioritariamente a recupero di materia;
- vengono considerati nella raccolta differenziata i rifiuti avviati alla preparazione per il riutilizzo, al riciclaggio o prioritariamente al recupero di materiali, i rifiuti raccolti in forma multimateriale (o combinata), gli ingombranti misti a recupero, la frazione organica (umida e vegetale da giardini e parchi), i rifiuti da raccolta selettiva (farmaci, pile, ecc.), i RAEE, i rifiuti tessili, quelli da spazzamento stradale avviati a recupero, e le altre tipologie raccolte separatamente ed elencate nel D.M. 08/04/2008 per la disciplina dei Centri di raccolta;
- viene data facoltà alle Regioni di conteggiare, nella quota di raccolta differenziata, i rifiuti avviati a compostaggio domestico, di prossimità e di comunità che rientra tra le operazioni di riciclaggio dei rifiuti, in base a una specifica formula di calcolo e solo se tale attività è stata disciplinata dai Comuni con specifico atto;
- nel rifiuto indifferenziato sono compresi i rifiuti indifferenziati (secco residuo), gli ingombranti e lo spazzamento avviati a smaltimento;
- sono invece "frazioni neutre" i rifiuti cimiteriali e i rifiuti derivanti dalla pulizia di spiagge marittime e lacuali e rive dei corsi d'acqua (in quanto penalizzerebbero i Comuni con particolare collocazione geografica);
- al computo della percentuale di raccolta differenziata non sono applicate correzioni di tipo demografico in quanto la percentuale di raccolta differenziata è calcolata come rapporto tra quantitativi di rifiuti raccolti e quantitativi totali di RU prodotti.
- l'equazione adottata per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata (RD), utilizzando i criteri sopracitati, risulta pertanto la seguente:

$$RD(\%) = \frac{\sum_i RD_i}{\sum_i RD_i + RU_{ind}} \times 100$$

dove:

- $\sum_i RD_i$: sommatoria dei quantitativi delle diverse frazioni che compongono la raccolta differenziata ivi incluse, se conteggiante e rendicontate, le quote destinate al compostaggio domestico, di prossimità e di comunità.
- RU_{ind} : rifiuti urbani indifferenziati.

Con l'art. 32 della Legge 221/2015, modificando l'art. 205 del D.Lgs. 152/2006, viene stabilito che se a livello di Ambito (ove costituito) ma anche di singolo Comune, non vengono conseguiti gli obiettivi minimi di raccolta differenziata, è applicata un'addizionale del 20% al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica (cd. "ecotassa") a carico dei Comuni; fatto salvo l'ammontare minimo stabilito dalla Legge 549/1995, il tributo è modulato in base a una quota percentuale di superamento del livello di raccolta differenziata secondo una specifica tabella (assumendo come riferimento il valore di raccolta differenziata raggiunto nell'anno precedente), con una riduzione che va dal 30% a un massimo del 70%; inoltre, la Regione definisce il metodo standard per calcolare e verificare le percentuali di raccolta differenziata degli urbani e assimilati raggiunte in ogni Comune in base a linee guida definite dal Ministro dell'ambiente (D.M. 26/05/2016).

Sempre in materia di ecotassa, gli articoli 34 e 35 della Legge 28/12/2015, n. 221, modificando la Legge 549/1995, estendono tale tributo ai rifiuti inviati a impianti di incenerimento senza recupero energetico (tributo che ora spetta esclusivamente alle Regioni e non più in quota parte alle Province), prevedendo l'applicazione di tale tributo per i rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia (o comunque classificati come impianti di smaltimento con l'operazione "D10 incenerimento a terra"), per gli scarti e i sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili;

Infine, con la modifica del D.Lgs. n. 152/2006 a opera del D.Lgs. n. 205 del 10/12/2010, è stata recepita nell'ordinamento italiano la direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti. Tutto l'impianto normativo ruota attorno alla gerarchia dei rifiuti e valorizza il concetto della prevenzione dei rifiuti, nonché l'avvio dei rifiuti verso il riciclo e recupero, prevedendo che le pubbliche amministrazioni perseguano iniziative dirette a favorire prioritariamente la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti, e subordinatamente la corretta gestione e la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti, attraverso, ad esempio, la promozione dello sviluppo di tecnologie pulite, l'adozione di misure economiche e la promozione delle pratiche di "*Green Public Procurement*".

Allo scopo di "d*issociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti"*, l'art. 29 della Direttiva 98/2008/CE aveva chiesto agli Stati membri di adottare, entro il 12 dicembre 2013, programmi di prevenzione dei rifiuti. A tale fine, seguendo le indicazioni delle "*Linee guida europee alla redazione dei programmi di prevenzione*", il Ministero dell'Ambiente lo ha adottato il 7 ottobre 2013.

Il succitato D.Lgs. 205/2010 ha modificato anche la definizione di "raccolta differenziata", quale "*raccolta in cui un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo ed alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico*".

Va segnalata, inoltre, la disposizione (art. 182-ter del D.Lgs. 152/2006) che prevede che "*la raccolta separata dei rifiuti organici deve essere effettuata con contenitori a svuotamento riutilizzabili o con sacchetti compostabili certificati a norma UNI EN 13432-2002*".

Sempre nell'ottica di incentivare la riduzione dei rifiuti organici, la Legge 221/2015 (art. 38) modificando l'art. 180 del D.Lgs. 152/2006, prevede che il Ministero dell'ambiente, le Regioni (anche attraverso gli strumenti di pianificazione) e i Comuni incentivino le pratiche di compostaggio di rifiuti organici effettuate sul luogo di produzione (autocompostaggio e compostaggio di comunità), sulla base dei criteri operativi e delle procedure autorizzative semplificate stabilite in un nuovo D.M. (da emanare); a tale scopo, all'art. 183 del D.Lgs. 152/2006 è stata aggiunta la nuova definizione di "compostaggio di comunità" ("*compostaggio effettuato collettivamente da più utenze domestiche e non domestiche della frazione organica dei rifiuti urbani prodotti dalle medesime, al fine dell'utilizzo del compost prodotto da parte delle utenze conferenti*", estendendo in tal modo l'esistente nozione di autocompostaggio anche alle utenze non domestiche

Inoltre, l'art. 39 della Legge 221/2015 (aggiungendo l'art. 219-bis al D.Lgs. 152/2006), prevede un sistema sperimentale del vuoto a rendere su cauzione per gli imballaggi contenenti birra o acqua minerale serviti al pubblico da alberghi e residenze di villeggiatura, ristoranti, bar e altri punti di consumo (da introdurre entro 6 mesi e della durata di 12 mesi, attuato su base volontaria del singolo esercente); al momento dell'acquisto dell'imballaggio pieno, l'utente versa un cauzione con diritto di ripetizione della stessa al momento della restituzione dell'imballaggio usato.

2.2.2.Assimilazione, privativa e rapporti con la tariffazione

Un richiamo specifico va fatto alla normativa sull'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, oggetto di diversi cambiamenti (soprattutto in termini di ricadute sulla Tarsu e sulla Tariffa) dall'emanazione del D.P.R. 915/1982 in poi.

Infatti, a parte la parentesi introdotta dalla Legge 146/1994 (che aveva operato un'assimilazione "*ope legis*" a livello qualitativo, superando qualsiasi criterio quantitativo), sia il D.Lgs. 22/1997, sia l'attuale Testo Unico Ambientale (D.Lgs. 152/2006), hanno confermato un'impostazione quali-quantitativa finalizzata alla gestione pubblica di tali rifiuti e il conseguente assoggettamento alla Tariffa.

L'art. 198, comma 2, del D.Lgs. 152/2006, stabilisce che "*I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito adottati ai sensi dell'articolo 201, comma 3, stabiliscono in particolare:*

g) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all'articolo 195, comma 2, lettera e), ferme restando le definizioni di cui all'articolo 184, comma 2, lettere c) e d).".

Le diverse modifiche introdotte all'art. 195 – comma 2 – lettera e), del D.Lgs. 152/2006 (in materia di competenze statali), confermano la previsione di un apposito Decreto Ministeriale che dovrà determinare i nuovi criteri. Ciò anche in funzione di quanto previsto dall'art. 1 – comma 184 – della Legge 296/2006 (Legge Finanziaria 2007), il quale (in attesa dello specifico D.M. con i nuovi criteri) prevede che si debba fare riferimento ai vecchi criteri qualitativi di assimilazione (Delibera del Comitato Interministeriale 27/07/1984) finché non verranno attuate completamente le disposizioni contenute nel Testo Unico Ambientale.

A tale impostazione generale derivante dalle norme sui rifiuti, va affiancata l'assimilazione imposta in ambito sanitario dal D.P.R. 15/07/2003, n. 254 ("*Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'articolo 24 della Legge 31/07/2002, n. 179*"), laddove prevede che il rifiuto secco e il rifiuto organico derivanti dalle strutture sanitarie sono assimilati "*ope legis*" (indipendentemente dalla quantità prodotta), mentre per i rifiuti riciclabili (carta, vetro, plastica, …), demanda a una assimilazione quali-quantitativa analoga a quella applicata sui rifiuti prodotti nelle altre utenze non domestiche. A questi potrebbero potenzialmente essere aggiunti i rifiuti a solo rischio infettivo sterilizzati, per i quali è possibile un inquadramento nella gestione degli urbani solamente "*a condizione che lo smaltimento avvenga in impianti di incenerimento per rifiuti urbani*" con i quali siano stati stipulati appositi accordi.

Oltre alle norme specifiche sull'assimilazione, va tenuto conto che sono assoggettati obbligatoriamente alla privativa comunale (e quindi alla possibilità concreta di "assimilare" i rifiuti potenzialmente "assimilabili") solamente i rifiuti speciali destinati allo smaltimento, mentre i rifiuti speciali destinati al recupero possono essere gestiti autonomamente dal produttore (art. 198 – comma 1 - del D.Lgs. 152/2006), con le conseguenti ricadute su quanto corrisposto in termini tariffari al Soggetto gestore.

2.2.3.Autosufficienza, principio di prossimità e circolazione dei rifiuti

Gli obblighi generali in materia di autosufficienza e prossimità sono definiti dalla Direttiva Quadro relativa ai rifiuti 2008/98/CE (in precedenza, dalla Direttiva 2006/12/CE). L'articolo 14 di tale Direttiva prevede che gli Stati membri adottino misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati provenienti dalla raccolta domestica, inclusi i casi in cui detta raccolta comprenda tali rifiuti provenienti da altri produttori, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili.

L'art. 182-bis, comma 1, del D.Lgs. 152/2006, prevede i seguenti principi legati all'autosufficienza e alla prossimità:

"1. Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di:

a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;

b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;

c) utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica."

Tali principi di autosufficienza non si applicano ne ai rifiuti urbani raccolti in modo differenziato e destinati al recupero ne ai rifiuti speciali (pericolosi e non pericolosi, e indipendentemente dal fatto che i rifiuti speciali siano avviati a recupero o smaltimento).

2.2.4.La normativa sulle discariche

Il D.Lgs. 13/01/2003, n. 36, che recepisce la Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, all'art. 5 stabilisce gli obiettivi di riduzione del conferimento dei rifiuti biodegradabili in discarica allo scopo di raggiungere a livello d'Ambito i seguenti obiettivi:

- entro 5 anni (27/03/2008) i rifiuti urbani biodegradabili conferiti in discarica devono essere inferiori al 173 kg/abitante per anno;
- entro 8 anni (27/03/2011) i rifiuti urbani biodegradabili conferiti in discarica devono essere inferiori a 115 kg/abitante per anno;
- entro 15 anni (27/03/2018) i rifiuti urbani biodegradabili conferiti in discarica devono essere inferiori a 81 kg/abitante per anno.

Tali obiettivi posticipano di circa due anni quelli fissati della Direttiva comunitaria perché l'Italia era uno dei quattro Paesi che, nel 1995, smaltiva in discarica oltre l'80% dei suoi rifiuti urbani e, quindi, poteva usufruire della deroga che consentiva di posporre fino a quattro anni il raggiungimento dei target europei.

Altre disposizioni del D.Lgs. 36/2003 di cui tenere conto sono quelle contenute nei seguenti articoli:

- art. 4: stabilisce una nuova classificazione delle discariche nelle seguenti categorie:
  a) discarica per rifiuti inerti;
  b) discarica per rifiuti non pericolosi (nella quale rientrano le discariche per rifiuti urbani);
  c) discarica per rifiuti pericolosi.
- art. 6: sono elencati i rifiuti che non possono essere conferiti in discarica, fra i quali rientrano i rifiuti con Potere Calorifico Inferiore superiore a 13.000 Kjoule/kg, divieto oggetto di numerose proroghe fino alla definitiva abrogazione dal 02/02/2016 da parte della Legge 28/12/2015, n. 221);
- art. 7 (come modificato dell'art. 48 della Legge 221/2015): vieta di conferire rifiuti non trattati in discarica salvo deroga per le seguenti due ipotesi (affidando all'ISPRA il compito di individuare i criteri tecnici per stabilire quando il trattamento non è necessario):
  a) ai rifiuti inerti il cui trattamento non sia tecnicamente fattibile;
  b) ai rifiuti il cui trattamento non contribuisce al raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1 del D.Lgs. 36/2003, riducendo la quantità dei rifiuti o i rischi per la salute umana e l'ambiente, e non risulta indispensabile ai fini del rispetto dei limiti fissati dalla normativa vigente;
- art. 8: obbliga il Gestore della discarica a prevedere nel Piano Finanziario tutti i costi derivanti dalla realizzazione dell'impianto e dall'esercizio della discarica, i costi stimati di chiusura della stessa, nonché quelli di gestione post-operativa per un periodo di almeno 30 anni, e che tali costi sono coperti dal prezzo per lo smaltimento applicato dal Gestore.

Il D.M. 27/09/2010, "*Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005*" (modificato dal D.M. 24/06/2015), stabilisce i criteri e le procedure di ammissibilità dei rifiuti nelle discariche in conformità a quanto previsto dal D.Lgs. n. 36/2003, in particolare:

- le discariche devono avere livelli di tutela ambientali differenti secondo la tipologia di rifiuti che devono essere conferiti;

- il produttore ha l'obbligo di eseguire la caratterizzazione di base di ciascuna tipologia di rifiuti conferiti in discarica, sulla base della quale deve verificarne la conformità in relazione alle caratteristiche della categoria e dei criteri di ammissibilità previsti.

In relazione al citato obbligo di conferire in discarica solo rifiuti trattati (art. 7 del D.Lgs. 36/2003), l'evoluzione nel tempo è stata la seguente:

- con Circolare U.prot.GAB-2009-0014963 in data 30/06/2009, il Ministro dell'Ambiente aveva fornito alcuni chiarimenti operativi sull'ammissibilità dei rifiuti in discarica ai fini della corretta applicazione del D.Lgs. 36/2003 e del D.M. 03/08/2005, entrambi di diretta derivazione comunitaria, chiarendo la definizione di "trattamento" e stabilendo che, a predeterminate condizioni, la "raccolta differenziata spinta" poteva far venir meno l'obbligo di trattamento (precisando che dette indicazioni avevano natura "transitoria", senza tuttavia individuare il termine finale di applicazione);
- in data 13/06/2013, la Commissione UE ha però rilevato la necessità di un trattamento adeguato anche sui rifiuti residui provenienti dalla raccolta differenziata, stabilendo come la tritovagliatura (pur rappresentando un miglioramento della gestione dei rifiuti indifferenziati) non soddisfa da sola l'obbligo di trattamento dei rifiuti previsto dalla Direttiva europea; inoltre, in merito alle indicazioni della Circolare 2009 circa la natura equipollente della "raccolta differenziata spinta" al trattamento, la Commissione ha anche evidenziato come la sola raccolta differenziata spinta non è di per sé idonea a escludere la necessità di sottoporre a preventivo trattamento i rifiuti indifferenziati residuali se, oltre alla prova di aver conseguito gli obiettivi progressivi di riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili da collocare in discarica, non viene data anche la dimostrazione che il trattamento non contribuisce a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e i rischi per la salute;
- il Ministro dell'Ambiente, con la Circolare 06/08/2013, avente a oggetto "*Termine di efficacia della circolare del Ministero dell'Ambiente U.prot.GAB-2009-0014963 del 30/06/2009*", ha dovuto pertanto invitare le Regioni e le Province autonome a osservare con urgenza le nuove disposizioni comunitarie che stabiliscono quali sono i trattamenti necessari per il conferimento dei rifiuti in discarica, e conclude che l'obbligo (art. 7, comma 1, del D.Lgs. 36/2003) deve necessariamente includere un'adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e la stabilizzazione della frazione organica, indicando che "*…le operazioni e i processi che soddisfano i requisiti minimi per rispettare il vincolo del conferimento in discarica dei soli rifiuti trattati sono il trattamento effettuato mediante tecnologie più o meno complesse come ad esempio la bioessiccazione e la digestione anaerobica previa selezione, il trattamento meccanico biologico e l'incenerimento con recupero di calore e/o energia.*"; il Ministro ricorda, inoltre, che "*…entro il 2015, come stabilito dall'art. 181, comma 1, del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., deve essere garantita almeno la raccolta differenziata per la carta, metalli, plastica e vetro, e ove possibile, per il legno, al fine di conseguire gli obiettivi comunitari entro il 2020.*".

2.2.5.La normativa sui Centri di raccolta

Negli ultimi anni è stata regolamentata a livello nazionale anche la realizzazione e la gestione dei "Centri di raccolta" differenziata (art. 183, comma 1, lettera mm, del D.Lgs. 152/2006), colmando un vuoto che in passato era stato coperto da diverse Regioni con autonome "Linee guida".

Con specifici decreti ministeriali, tali Centri sono stati ricondotti (come correttamente fatto in precedenza da alcune Regioni) nella fase di raccolta, in quanto costituiti da un insieme di

contenitori (di varia tipologia e dimensione) analogamente a un gruppo di cassonetti e campane stradali (con il vantaggio – rispetto a quest'ultimi - di essere recintati e custoditi evitando i classici fenomeni di abbandono e conferimento improprio tipici dei contenitori stradali incustoditi).

Con D.M. 08/04/2008 sono stati forniti i requisiti di realizzazione e gestione dei Centri di raccolta, dimenticando tuttavia di inserire alcune tipologie di materiali prodotti in ambito domestico non facilmente raccoglibili con altre modalità, e prevedendo un oneroso sistema di contabilizzazione dei materiali conferiti (mentre il conferimento alle campane stradali rimane totalmente privo di controllo e quantificazione), oltre a un pesante sistema di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali da parte del "gestore" dei Centri stessi.

Con D.M. 13/05/2009 sono state apportate delle modifiche sostanziali al D.M. 08/04/2008, e ora i "Centri di raccolta" non sono più considerati dei siti di "stoccaggio" ma direttamente connessi al sistema di raccolta e destinati, tra l'altro, a incrementare la raccolta differenziata dei RAEE (rifiuti elettrici ed elettronici). Sono state inoltre aggiunte numerose tipologie di rifiuti, di natura anche pericolosa, a quelle già previste dal D.M. 08/04/2008. Viene previsto l'obbligo di contabilizzazione dei rifiuti sia in ingresso (per quanto concerne le sole utenze non domestiche) sia in uscita, entrambi sulla base di stime in assenza di pesatura, attraverso la compilazione, eventualmente su supporto informatico, di uno schedario numerato progressivamente.

Con l'art. 66 della Legge 28/12/2015, n. 221, è stato aggiunto l'art. 180-bis al D.Lgs. 152/2006, in base al quale i Comuni possono individuare anche appositi spazi presso i Centri di raccolta per l'esposizione temporanea - finalizzata allo scambio tra privati - di beni usati e funzionanti direttamente idonei al riutilizzo; nei medesimi Centri possono essere individuate apposite aree adibite al deposito preliminare alla raccolta dei rifiuti destinati alla preparazione per il riutilizzo e alla raccolta di beni riutilizzabili, oltre a spazi dedicati alla prevenzione della produzione di rifiuti, con l'obiettivo di consentire la raccolta di beni da destinare al riutilizzo.

2.2.6.La normativa sui RAEE

La Direttiva europea sui Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (RAEE) è stata recepita dalla legislazione italiana con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo 25 luglio 2005, n. 151, "A*ttuazione delle Direttive 2002/95/CE, 2002/96/CE e 2003/108/CE, relative alla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché allo smaltimento dei rifiuti*".

Le finalità del provvedimento sono:

- prevenire la produzione di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche;
- promuovere il reimpiego, il riciclaggio e le altre forme di recupero dei RAEE, in modo da ridurne la quantità da avviare allo smaltimento;
- migliorare, sotto il profilo ambientale, l'intervento dei soggetti che partecipano al ciclo di vita di dette apparecchiature, quali, ad esempio, i produttori, i distributori, i consumatori e, in particolare, gli operatori direttamente coinvolti nel trattamento del RAEE;
- ridurre l'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

Il D.Lgs. 151/2005, per quanto riguarda la gestione dei RAEE provenienti dai nuclei domestici, ha previsto ruoli, oneri e competenze per i diversi soggetti coinvolti:

- i produttori e/o importatori di AEE hanno l'onere finanziario di gestire il sistema integrato per il trattamento, il riciclo e lo smaltimento dei RAEE; ciascun produttore è chiamato a farsi carico di una quota di RAEE pari alla sua quota di mercato;

- la distribuzione ha il compito di organizzare un servizio di ritiro gratuito dei RAEE consegnati dai consumatori al momento del nuovo acquisto di un'analoga AEE (ritiro "uno contro uno");
- i Comuni/Gestori della raccolta dei rifiuti urbani devono mettere a disposizione i "Centri di Raccolta" per il conferimento dei RAEE;
- i consumatori devono conferire i RAEE a tali Centri di Raccolta o consegnarli ai distributori all'atto dell'acquisto di un AEE nuovo.

Successivamente al citato Decreto 151/2005 sono stati emanati i decreti attuativi per la sua implementazione (previsti anche dall'art. 177 del D.Lgs. 152/2006). Tra questi, due rappresentano il cardine di tutto il nuovo sistema di gestione dei RAEE: il decreto che istituisce il "*Registro nazionale dei soggetti obbligati al finanziamento dei sistemi di gestione dei RAEE, il Comitato di Indirizzo ed il Centro di Coordinamento*", e il decreto che istituisce il "*Comitato di Vigilanza e Controllo*".

Il 13 settembre 2012, il 25 marzo e il 30 maggio 2013 l'Accordo di Programma siglato a marzo 2012 è stato modificato dal Comitato Guida tra ANCI e CdC RAEE in un'ottica di semplificazione delle regole e rimodulazione dei premi di efficienza. Le modifiche hanno lo scopo di favorire un sistema di gestione corretto orientato alla valorizzazione dei RAEE, semplificando l'accesso ai premi di efficienza per quei Sottoscrittori che conferiscono ai Sistemi Collettivi tutti i RAEE raccolti, estendendone l'accesso ad un numero molto più elevato di potenziali soggetti.

La revisione è stata finalizzata in particolare:

- ad arginare il problema della sottrazione di flussi RAEE da parte di operatori "border line", esterni al sistema, che rappresentano un elemento di preoccupazione in relazione all'impatto negativo sull'ambiente;
- a semplificare le regole gestionali, per eliminare le regole di difficile interpretazione e rendere più facilmente comprensibile e applicabile l'accordo;
- a rimodulare i premi di efficienza con l'obiettivo di assicurare la consegna di tutti i RAEE al sistema organizzato.

L'intera disciplina relativa ad "Aee" e "Raee" è stata riformulata ad opera, rispettivamente, del Dlgs 4 marzo 2014, n. 27 e del D.Lgs 14 marzo 2014, n. 49, provvedimenti che hanno abrogato lo storico D.Lgs 151/2005 ad eccezione delle norme da cui dipendono i diversi regolamenti attuativi necessari al funzionamento del sistema che ruota intorno ai rifiuti elettrici ed elettronici.

E' stata così data attuazione alla Direttiva 2012/19/UE del 04/07/2012 sui RAEE, la quale è intesa "*a contribuire alla produzione e al consumo sostenibili tramite, in via prioritaria, la prevenzione della produzione di RAEE, inoltre, attraverso il loro riutilizzo, riciclaggio e altre forme di recupero, in modo da ridurre il volume dei rifiuti da smaltire e contribuire all'uso efficiente delle risorse e al recupero di materie prime secondarie di valore*".

Tra le principali novità si segnalano:

- nuove esclusioni e una maggiore chiarezza nella distinzione tra RAEE domestici e professionali;
- l'individuazione dei criteri di priorità nella gestione dei RAEE, privilegiando le operazioni di riutilizzo e preparazione al riutilizzo;
- la previsione di nuovi obiettivi di recupero per i produttori;
- la descrizione delle caratteristiche dei sistemi di raccolta individuali e collettivi;
- la disciplina del "Deposito preliminare alla raccolta presso i distributori"

- la nuova previsione dell'"uno contro zero" che, in un'ottica di incentivazione della raccolta dei RAEE, prevede che, per i RAEE di piccolissime dimensioni (con dimensioni esterne inferiori a 25 cm), i distributori possano effettuare, all'interno dei propri punti vendita o in prossimità immediata degli stessi, la raccolta a titolo gratuito senza obbligo di acquisto di AEE di tipo equivalente a carico degli utilizzatori finali;
- l'introduzione di più stringenti obblighi informativi, anche per chi commercializza online;
- le nuove prescrizioni in materia di vendite a distanza
- l'estensione delle sanzioni a carico dei distributori.

L'art. 43 della Legge 221/2015, per dare piena attuazione alle norme comunitarie sopracitate, introduce una molteplicità di interventi e correzioni di dettaglio alle norme nazionali sui RAEE con modifiche al D.Lgs. 49/2014: il possesso della certificazione EMAS per i sistemi individuali e collettivi è alternativa rispetto alle ISO o ad altri sistemi; in attesa del D.M. in tema di trattamento adeguato si applicano gli accordi stipulati dal CdC RAEE con le associazioni di categoria; fra le autorizzazioni che devono possedere gli impianti di trattamento RAEE viene inclusa anche l'AIA oltre a quella ordinaria ex art. 208 D.Lgs. 152/2006; il CdC RAEE è tenuto a trasmettere a ISPRA i dati su raccolta e trattamento.

Di recente è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il ***Decreto 31 maggio 2016, n. 121*** *Regolamento recante modalità semplificate per lo svolgimento delle attività di ritiro gratuito da parte dei distributori di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) di piccolissime dimensioni, nonché' requisiti tecnici per lo svolgimento del deposito preliminare alla raccolta presso i distributori e per il trasporto, ai sensi dell'articolo 11, commi 3 e 4, del decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49* così detto decreto*1 contro 0.* In base a tale decreto a partire dal 22 luglio 2016 i grandi punti vendita (con superficie maggiore a 400 metri quadrati) saranno obbligati a ritirare gratuitamente i RAEE (rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche) con dimensioni fino a 25 cm, senza alcun obbligo di acquisto di nuovi apparecchi da parte del cittadino.

Il decreto definisce nello specifico:

- le procedure per il conferimento dei RAEE di piccolissime dimensioni i requisiti tecnici per allestire il luogo di ritiro all'interno dei locali del punto vendita del distributore o in prossimità immediata di essi;
- i requisiti tecnici e le modalità per lo svolgimento del deposito preliminare alla raccolta dei RAEE ritirati ai sensi della lettera a);
- i requisiti tecnici per il trasporto dei RAEE di piccolissime dimensioni dal deposito preliminare alla raccolta di cui alla lettera fino ad un centro di raccolta oppure ad un impianto di trattamento
- l'ambito di applicazione (art.2): sono obbligati al ritiro 1 contro 0 i distributori con superficie di vendita di AEE al dettaglio di almeno 400 mq, il ritiro è facoltativo per le attività con superfici sotto tale valore Sono esclusi dal ritiro 1 contro 0 i RAEE professionali;
- obbligo di informare la clientela della possibilità del ritiro che deve essere gratuito e senza acquisto di altro oggetto (art.4);
- Gli articoli 5 e 6 definiscono come dovranno essere allestiti i luoghi del ritiro e di stoccaggio come dovrà avvenire lo svuotamento dei contenitori (art 5, 6)
- modalità di trasporto dei piccoli Raee (art.7);
- modalità di ritiro per i distributori che effettuano la vendita mediante tecniche di comunicazione a distanza (art.8).

2.2.7.La normativa sulla Tariffa

L'evoluzione normativa in materia risulta scandita da numerosi e complessi interventi legislativi:

- il Regio Decreto 14/09/1931, n. 1175 (Testo unico per la finanza locale), prevedeva, originariamente, la corresponsione al Comune di un "*corrispettivo per il servizio di ritiro e trasporto delle immondizie domestiche"* e attribuiva natura privatistica al rapporto tra utente e servizio comunale; tale configurazione è stata, però, radicalmente mutata dall'art. 10 della Legge 20/03/1941, n. 366 (Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani), il quale ha attribuito ai Comuni la facoltà di istituire una "tassa" per la raccolta e il trasporto delle immondizie e dei rifiuti ordinari (interni ed esterni), ponendo tale prelievo a carico dei soggetti occupanti i fabbricati posti nelle zone in cui si svolge (in regime di privativa comunale) il servizio di raccolta, e dall'art. 21 del D.P.R. 10/09/1982, n. 915, che ha esteso e reso obbligatorie sia l'effettuazione dei vari servizi relativi allo smaltimento dei rifiuti "solidi urbani interni", sia l'applicazione della "tassa" a carico di chiunque occupi o conduca locali, a qualunque uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui sono istituiti i servizi; con la Legge n. 144 del 24/04/1989, sono stati ricompresi anche i rifiuti solidi urbani "esterni", ribadendo la qualificazione di "tassa" (natura tributaria);
- il successivo essenziale intervento legislativo è costituito dal D.Lgs. 15/11/1993, n. 507, in base al quale, a decorrere dall'01/01/1994, i Comuni "*debbono istituire una tassa annuale*" (Tarsu) da applicarsi "*in base a tariffa*", secondo appositi regolamenti comunali, a copertura parziale (dal 50% al 70%) del costo del servizio stesso; la tassa, mediante determinazione tariffaria da parte del Comune, "*può essere commisurata in base alla quantità e qualità medie ordinarie per unità di superficie imponibile di rifiuti solidi producibili nei locali ed aree per il tipo di uso, cui i medesimi sono destinati, e al costo dello smaltimento*", e la natura pubblicistica e non privatistica del prelievo è evidenziata sia dalla regola secondo cui "*L'interruzione temporanea del servizio di raccolta per motivi sindacali o per imprevedibili impedimenti organizzativi non comporta esonero o riduzione del tributo*" sia dalla previsione di una "tassa giornaliera"; mentre, ai sensi dell'art. 52, comma 5, del D.Lgs. n. 446 del 15/12/1997, il Comune ha soltanto la facoltà di disciplinare con proprio regolamento l'affidamento a terzi delle fasi di liquidazione, accertamento e riscossione della tassa;
- un ulteriore intervento legislativo è stato fatto con l'entrata in vigore (dal 1° gennaio 1999) dell'art. 49 del D.Lgs. del 05/02/1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi), il quale ha previsto l'istituzione, da parte dei Comuni, di una "*Tariffa di Igiene Ambientale*" (c.d. TIA1), per la copertura integrale dei costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico, nelle zone del territorio comunale; tale tariffa è composta da una quota fissa (determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio) e da una quota variabile (rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione), in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio; con il regolamento ministeriale approvato con il D.P.R. n. 158 del 27/04/1999, è stato quindi elaborato il "*Metodo Normalizzato*" per definire le componenti dei costi e determinare la tariffa di riferimento) e, diversamente dalla Tarsu, il D.Lgs. n. 22/1997 evita di qualificare espressamente il prelievo come "tributo" o "tassa" (pur mantenendo il riferimento testuale alla "tariffa", stabilisce che la TIA deve sempre coprire l'intero costo del servizio di gestione dei rifiuti, è dovuta anche per la gestione dei rifiuti "esterni" e non reca specifiche disposizioni in tema di accertamento, liquidazione e sanzioni, le controversie sulla TIA1 hanno natura tributaria e la loro attribuzione alla cognizione delle Commissioni Tributarie rispetta il parametro costituzionale);

- la completa soppressione della Tarsu e la sua sostituzione con la TIA1, inizialmente fissata a decorrere dall'01/01/1999, è stata però via via differita dal legislatore il quale, preso atto delle presunte difficoltà dei Comuni di renderla operativa, ha previsto con numerose disposizioni, contenute soprattutto nelle varie leggi finanziarie, un articolato regime transitorio (oggi esaurito)
- la successiva rilevante modifica legislativa del prelievo è costituita dall'art. 238 del D.Lgs. 03/04/2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il quale ha soppresso la Tariffa di cui all'art. 49 del D.Lgs. n. 22/1997, sostituendola con la diversa "*tariffa per la gestione dei rifiuti urbani*", che una disposizione successiva (art. 5, comma 2-quater, del D.L. n. 208/2008) denomina "*Tariffa Integrata Ambientale*" (TIA2); prevede che tale nuova tariffa debba essere determinata dall'autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO), entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento ministeriale (non ancora emanato) con il quale sono fissati i criteri generali per la definizione delle componenti dei costi e la determinazione della tariffa, nel frattempo – lo stesso D.L. n. 208/2008 - prevede che i Comuni possono ugualmente "*adottare la tariffa integrata ambientale … ai sensi delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti*"; la Tariffa è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio(riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti), e da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, prevedendo inoltre che la Tariffa venga applicata e riscossa dai soggetti affidatari del servizio di gestione integrata;
- nonostante l'intervento della Corte Costituzionale con Sentenza n. 238/2009 (che riconosceva la natura tributaria della TIA - Tariffa di igiene ambientale - analogamente alla Tarsu), l'art. 14, comma 33, del D.L. n. 78 del 31/05/2010 (convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 122 del 30/07/2010), ha previsto in ordine alla "TIA2" che "*Le disposizioni di cui all'articolo 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano nel senso che la natura della tariffa ivi prevista non è tributaria. Le controversie relative alla predetta tariffa, sorte successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria*", per effetto della quale la "TIA2" aveva "ope legis" natura di corrispettivo (mera prestazione patrimoniale non imposta), di competenza del giudice ordinario, mentre la "TIA1" aveva natura tributaria, di competenza delle Commissioni tributarie;
- con l'art. 14 del D.L. 06/12/2011, n. 201, convertito con Legge 22/12/2011, n. 214, è stato quindi istituito - a decorrere dal 1° gennaio 2013- il nuovo "*tributo comunale sui rifiuti e sui servizi*" (TARES), a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto in regime di privativa dai Comuni e dei costi relativi ai servizi indivisibili dei Comuni, che – da un lato - conferma le norme che regolano la tassa smaltimento rifiuti (peraltro oggi abrogata), dall'altro inserisce all'interno del nuovo tributo quanti più elementi possibile derivanti dall'esperienza della tariffa rifiuti, senza per questo porre in dubbio la natura tributaria della nuova entrata comunale;
- la Legge 27/12/2013, n. 147, ha quindi istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'imposta unica comunale (IUC) che si compone dell'imposta municipale propria (IMU), di natura patrimoniale, e di una componente riferita ai servizi, che si articola nel tributo per i servizi indivisibili (TASI) e nella tassa sui rifiuti (TARI) destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti (in sostituzione della TARES del 2013); l'art. 1, comma 668, ha previsto - per i Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico - l'applicazione di una "Tariffa avente natura corrispettiva" in luogo della TARI, applicata e riscossa dal soggetto affidatario del

servizio di gestione dei rifiuti urbani, disciplinando (comma 691) con proprio Regolamento le modalità di versamento di tale corrispettivo;

- il D.L. 06/03/2014, n. 16, convertito con Legge 02/05/2014, n. 68, a oggetto disposizioni urgenti in materia di finanza locale e di funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche, modificando la Legge 147/2013, prevede che il Comune stabilisca le scadenze di pagamento della TASI (sui servizi indivisibili) e della TARI (tassa sui rifiuti) prevedendo di norma almeno due rate a scadenza semestrale, consentendo il pagamento in un'unica soluzione entro il 16 giugno di ciascun anno. Il versamento della TARI e della tariffa di natura corrispettiva può, invece, essere effettuato tramite modello F24 oppure tramite le altre modalità di pagamento offerte dai servizi elettronici di incasso e di pagamento interbancari e postali. I Comuni possono inoltre, in deroga all'articolo 52 del D.Lgs. n. 446/1997, affidare, fino alla scadenza del relativo contratto, la gestione dell'accertamento e della riscossione della TARI, anche nel caso di adozione della tariffa corrispettiva, ai soggetti ai quali, alla data del 31 dicembre 2013, risulta affidato il servizio di gestione dei rifiuti o di accertamento e riscossione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi. Sempre modificando e integrando la Legge n. 147/2013, prevede che "*Per i produttori di rifiuti speciali assimilati agli urbani, nella determinazione della TARI, il comune disciplina con proprio regolamento riduzioni della quota variabile del tributo proporzionali alle quantità di rifiuti speciali assimilati che il produttore dimostra di aver avviato al riciclo, direttamente o tramite soggetti autorizzati. Con il medesimo regolamento il comune individua le aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili e i magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di dette attività produttive, ai quali si estende il divieto di assimilazione. Al conferimento al servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani di rifiuti speciali non assimilati, in assenza di convenzione con il comune o con l'ente gestore del servizio, si applicano le sanzioni di cui all'articolo 256, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.*"

Dal punto di vista applicativo, con la Legge 221/2015 vengono poi introdotte alcune riduzioni collegate alla prevenzione e alla riduzione dei rifiuti:

- l'art. 36 (mediante modifica alla Legge 147/2013), prevede riduzioni tariffarie ed esenzioni - tramite il regolamento per la gestione della tariffa - nel caso di attività di prevenzione nella produzione di rifiuti, commisurando tali riduzioni alla quantità di rifiuti non prodotti;
- l'art. 37 (mediante integrazione all'art. 208 del D.Lgs. 152/2006), con la previsione che alle utenze non domestiche che effettuano il compostaggio aerobico individuale per i residui costituiti da sostanze naturali non pericolose prodotti nell'ambito delle attività agricole e vivaistiche, e alle utenze domestiche che effettuano il compostaggio aerobico individuale per i propri rifiuti organici da cucina, sfalci e potature da giardino, è applicata una riduzione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani; inoltre, modificando l'art. 214 del D.Lgs. 152/2006, viene previsto che - previo parere dell'ARPA e predisposizione di un regolamento di gestione dell'impianto che preveda anche la nomina di un gestore da individuare in ambito comunale - per la realizzazione e la messa in esercizio degli impianti di compostaggio aerobico di rifiuti biodegradabili derivanti da attività agricole e vivaistiche o da cucine, mense, mercati, giardini o parchi, che hanno una capacità di trattamento non eccedente le 80 tonnellate annue e destinati esclusivamente al trattamento di rifiuti raccolti nel Comune dove i suddetti rifiuti sono prodotti (e in quelli confinanti che stipulano una convenzione per gestione congiunta), è sufficiente la denuncia di inizio attività ai sensi della normativa in materia edilizia;
- l'art. 42 (mediante modifica alla Legge 147/2013), prevede l'emanazione di un D.M. che (dando attuazione al principio dell'Unione Europea "chi inquina paga") stabilisca i criteri per la realizzazione da parte dei Comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità

di rifiuti conferiti al servizio pubblico, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati.

2.2.8.Ambiti territoriali ottimali

La normativa nazionale (D.Lgs. n. 152/2006, art. 200), prevede che "*la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali*", ribadendo tale concetto anche in riferimento all'organizzazione dello "*svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei*", includendo in tale fattispecie anche il "*settore dei rifiuti urbani*" (***art. 3-bis, comma 1-bis, del D.L. 138/2011 - Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali***).

Oltre ai principi basilari (es. il superamento della frammentazione gestionale), vanno seguiti anche il principio di prossimità dei luoghi della produzione dei rifiuti rispetto agli impianti di recupero e smaltimento, e il principio di autosufficienza nello smaltimento che è necessario conseguire per ridurre la movimentazione dei rifiuti.

Ricalcando un principio già espresso dal Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. 267/2000), la disciplina trasversale in materia di servizi pubblici locali attribuisce a Regioni e Province autonome il compito di delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (art. 196, comma 1, lett g), D.Lgs. 152/2006 e art. 3-bis D.L. 138/2011).

Il legislatore nazionale aveva dettato, a più riprese, specifici termini temporali entro i quali tali enti avrebbero dovuto definire la perimetrazione: una prima scadenza era già prevista dall'art. 200, comma 1, del D.Lgs. 152/2006 ("*entro termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta*" del Testo Unico Ambientale), successivamente il legislatore ha richiesto alle Regioni, in ottemperanza agli obblighi comunitari, di procedere alla "*rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione*" (art. 2, comma 38, Legge 244/2007), mentre l'art. 3-bis del D.L. 138/2011 portava la scadenza al 30/06/2012.

In particolare, 1. … *le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a princìpi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente comma che opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti, è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma. Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003,*

n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio (comma così modificato dall'art. 53, c.1, lettera a) DL 83 / 2012, convertito in Legge 134 / 2012).

1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo (comma introdotto dall'art. 34, c.23 DL 179 / 2012, convertito in Legge 221 / 2012).

Tale norma va letta in combinato disposto ***con l'art. 13 del D.L. n. 150/2013 (c.d. Milleproroghe) convertito in Legge 15/2014,*** che recita:*"1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 del medesimo articolo, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014.*

2. La mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto-legge del 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014, comportano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto competente per territorio, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente, che provvede agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014.

3. Il mancato rispetto dei termini di cui ai commi 1 e 2 comporta la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea alla data del 31 dicembre 2014.

4. Il presente articolo non si applica ai servizi di cui all'articolo 34, comma 25, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito, con modificazioni, dalla legge del 17 dicembre 2012, n. 221.

Gli ambiti territoriali ottimali dovrebbero essere "*delimitati dal piano regionale*" di gestione rifiuti (D.Lgs. 152/2006, artt. 199 e 200), anche se è di prassi definire le perimetrazioni d'ambito attraverso altri strumenti normativi o amministrativi (es.: delibera di giunta regionale).

Invitalia nel ***Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni "Obiettivo Convergenza" per l'implementazione della riforma del mercato dei Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica (agg. Maggio 2016)*** hanno condotto un'indagine in merito all'attuazione degli adempimenti nei diversi contesti territoriali. I risultati dell'indagine sono sintetizzati in apposite schede regionali che riportano:

- l'elencazione degli **ATO** individuati dalla Regione
- la **dimensione** di ciascun ATO
- l'eventuale previsione di **sub-bacini** interni agli ATO
- l'**ente di governo** di ciascun ATO
- la **forma organizzativa** dell'ente di governo e gli **enti territoriali interessati**

- l'eventuale **adesione degli enti locali** all'ente di governo (in caso di soggetto che associ più enti territoriali)
- il soggetto a cui compete l'**affidamento dei servizi negli eventuali sub-bacini**

In calce a ciascuna scheda vengono evidenziate alcune considerazioni di sintesi utili ad operare valutazioni in merito ad eventuali criticità o particolarità riguardanti uno o più dei seguenti aspetti:

- la delimitazione degli ATO
- la dimensione degli ATO
- l'individuazione degli enti di governo
- la titolarità delle funzioni di affidamento del servizio nelle more della individuazione dell'ente di governo da parte della Regione
- la forma giuridico-organizzativa scelta per l'ente di governo
- gli enti coinvolti nell'ente di governo
- il processo di adesione degli enti locali all'ente di governo
- i dettagli in merito agli eventuali bacini interni all'ATO
- i poteri sostitutivi eventualmente esercitabili per ciascun contesto territoriale
- la possibilità di applicare quanto disposto dall'art. 1 comma 90 della L. 56/2014
- i processi di transizione ai nuovi assetti organizzativo-gestionali.

La situazione della Regione Liguria è riportata nella seguente tabella.

Fig. 2.1 – L'Ambito Territoriale Ottimale in Liguria

LIGURIA						
Assetti territoriali			**Governo degli ATO**			
L.R. 1/2014 - PRGR 2015			*L.R. 1/2014 (L.R. 41/2014)*			
ATO	**Dimensioni**	**Previsione di bacini sub-ATO**	**Ente di Governo dell'ATO**	**Forma organizzativa ed enti interessati**	**Adesione degli EE.LL.**	**Affidamento nei bacini sub-ATO**
Area territoriale Genova	Provinciale	Sì	Città Metropolitana di Genova	Ente territoriale	Non pertinente	Possibile delega ai comuni ricadenti nei bacini di affidamento
Area territoriale Imperia	Provinciale	Sì	Provincia di Imperia	Ente territoriale	Non pertinente	
Area territoriale La Spezia	Provinciale	Sì	Provincia di La Spezia	Ente territoriale	Non pertinente	
Area territoriale Savona	Provinciale	Sì	Provincia di Savona	Ente territoriale	Non pertinente	
IN EVIDENZA						
DIMENSIONI ATO La L.R. 1/2014 individua, in realtà un ATO unico regionale, suddiviso in quattro aree territoriali corrispondenti alle tre province e alla città metropolitana di Genova. Essendo le funzioni di organizzazione e affidamento dei servizi sostanzialmente in capo a tali enti di area vasta, ai sensi dell'art. 3-bis del D.L. 138/2011 è possibile assimilare le quattro aree territoriali agli ambiti territoriali ottimali.						
INDIVIDUAZIONE ENTE DI GOVERNO L'ente di governo dell'ATO regionale è individuato nella Regione che cura "il governo del ciclo dei rifiuti" attraverso un Comitato d'Ambito composto dal Presidente della Regione, dagli Assessori regionali competenti, dal Sindaco della Città Metropolitana di Genova e dai Presidenti delle Province. In riferimento alle aree territoriali per l'organizzazione del servizio gli enti di governo corrispondono ai rispettivi enti di area vasta.						
FORMA ENTE DI GOVERNO ATO Verificare la coerenza del modello organizzativo rispetto all'art. 3 bis, comma 1 bis, del D.L. 138/2011, come modificato dalla L. 190/2014, che dispone l'obbligatoria partecipazione degli enti locali all'ente di governo d'ambito, nonché la coerenza rispetto alle funzioni fondamentali dei comuni di cui all'art. 14 comma 27-bis del D.L. 78/2010.						
BACINI SUB-ATO La Città Metropolitana di Genova e le Province, possono individuare bacini di affidamento interni alle rispettive aree territoriali e delegare le corrispondenti funzioni di organizzazione ai comuni ricadenti in ciascun bacino.						

Fonte: Invitalia

2.2.9.Affidamento dei servizi

La materia dell'affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica ha visto il susseguirsi di numerosi provvedimenti normativi stratificatisi nel tempo in maniera non sempre coerente.

Attualmente, il riferimento generale per la scelta delle modalità di affidamento risulta costituito dalla disciplina e giurisprudenza europea (direttamente applicabile), nonché dalle norme settoriali vigenti, con particolare riguardo al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (pubblicità e trasparenza, non discriminazione, proporzionalità) e alle interpretazioni in materia di concessioni e di partenariati pubblico-privato.

In sintesi, è possibile affidare la gestione dei servizi pubblici locali, incluso il servizio di gestione rifiuti, attraverso i seguenti modelli gestionali:

- esternalizzazione (gara per affidamento a terzi del servizio);
- autoproduzione ("*in house providing*"), purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e la società rispetti i seguenti vincoli normativi vigenti:
  - totale proprietà pubblica;
  - esercizio da parte dell'ente affidante di un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi;
  - prevalenza dell'attività a favore dell'ente affidante;
- mancherebbe invece una disciplina espressa della società mista pubblico-privato, la cui selezione del socio privato avvenga mediante procedura di selezione pubblica avente a oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (gara c.d. "*a doppio oggetto*"), che tali compiti operativi siano svolti per l'intera durata del servizio e che nel bando vengano previsti criteri e modalità di liquidazione della quota del socio privato alla scadenza della gestione; tale omissione si presta a diverse astratte letture:
  1) totale equiparazione tra partenariato pubblico-privato *cd.* contrattuale (affidamento a terzi) e partenariato pubblico-privato *cd.* istituzionale (società mista), con la conseguenza che in entrambe le ipotesi il servizio è totalmente affidato al privato selezionato con gara;
  2) mantenimento della fonte esclusivamente giurisprudenziale di tale istituto (come in passato anche per l'*in house providing*);
  3) abrogazione di tale modello gestionale.

A fronte della citata possibilità di scelta tra i diversi modelli gestionali, l'opzione tra "*in house providing*" e il ricorso al mercato deve basarsi su parametri di esercizio delle scelte discrezionali, ovvero (motivandone le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, come stabilito dall'art. 3-bis, coma 1-bis, del D.L. n. 138/2011):

- valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;
- individuazione del modello più efficiente ed economico;
- adeguata istruttoria e motivazione.

La norma più recente di riferimento è la Direttiva 2014/23/UE del 26/02/2014 ("Direttiva concessioni"), la quale afferma (art. 2) il principio della piena libertà delle autorità nazionali, regionali e locali di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori o la prestazioni di servizi, scegliendo di avvalersi delle proprie risorse (autoproduzione singola o associata), ovvero di rivolgersi a operatori terzi (esternalizzazione).

La principale fonte normativa nazionale in materia di gestione dei rifiuti è oggi costituita dal D.Lgs. 03/04/2006, n. 152 (*cd*. "Testo Unico Ambientale"): rispetto alla normativa previgente (D.Lgs. 05/02/1997, n. 22, *cd*. "Decreto Ronchi"), merita evidenziare che tale decreto innova profondamente l'impostazione di fondo del servizio in parola, non tanto perché prevede una gestione obbligatoriamente d'ambito sovracomunale (indicazione già contenuta nel citato D.Lgs. 22/1997), quanto perché prescrive una gestione integrata, ossia comprensiva di tutti i vari servizi legati all'intero ciclo di vita del rifiuto (dalla sua produzione, con la raccolta, alla sua cessazione con gli impianti di recupero e smaltimento). In pratica, le nuove autorità di governo del servizio rifiuti sono chiamate ad organizzarlo, regolarlo e affidarlo in modo unitario e completo all'interno del territorio di rispettiva competenza.

Il ritardo nella costituzione di tali Autorità, cui è inevitabilmente legato il ritardo nella riorganizzazione e affidamento del servizio, ha spinto il legislatore nazionale a intervenire con una norma (dalla finalità dichiaratamente acceleratoria), ossia il comma 1-*bis* dell'art. 3-*bis* del D.L. n. 138/2011, ai sensi del quale "*Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo*".

Col medesimo intervento normativo sono state introdotte ulteriori disposizioni particolarmente rilevanti (commi 20 e 21 dell'art. 34 del D.L. 18/10/2012, n. 179) che così dispongono: "*20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da' conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste. // 21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.*"

A dicembre 2013 un nuovo intervento del Governo andava a prorogare, a determinate condizioni, tale ultimo termine, ri-fissandolo al 31/12/2014 e attribuendo al Prefetto poteri sostitutivi in caso di inerzia degli enti competenti. Più precisamente, l'art. 13 del D.L. n. 150/2013 così dispone: "*In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 del medesimo articolo, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014. // 2. La mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto-legge del 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014, comportano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto competente per territorio, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente, che provvede agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014.*"

In relazione alla durata degli attuali affidamenti, rispetto alla relazione ex art. 34, comma 21, D.L. n. 179/2012, che ne accerti la conformità al modello europeo e la sussistenza della convenienza in termini di efficienza, economicità e qualità dei servizi, la non conformità degli attuali affidamenti per i servizi di raccolta e trasporto determinerebbe quindi la scadenza *ex lege* dei contratti già al 31/12/2013 ai sensi dell'ultimo periodo del succitato art. 34, comma 21: si ritiene, infatti, che tale norma sanzioni la non conformità dell'affidamento in sé, non la sola eventuale omissione della (pur) prescritta relazione; diversamente, se conformi, essi giungerebbero a naturale scadenza.

Un ulteriore aspetto da tenere in considerazione riguarda la competenza in ordine ai nuovi affidamenti: la competenza esclusiva delle nuove Autorità di governo, infatti, pur affermata testualmente dall'art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, D.L. n. 138/2011, e confermata dall'introduzione di un potere sostitutivo *ad hoc* in capo al Prefetto (art. 13 D.L. n. 150/2013), è stata oggetto di differenti soluzioni da parte del Giudice Amministrativo, che talora ha escluso la competenza dei Comuni (TAR Veneto, sentenza n. 215/2015), talaltra, al contrario, l'ha riconosciuta (TAR Veneto, sentenza n. 214/2015 e TAR Toscana, sentenza n. 991/2014). Ad oggi risulta prevalere quest'ultimo indirizzo. In proposito merita però aggiungere che il Giudice Amministrativo (Sentenza TAR Toscana n. 991/2014) ha avuto cura di precisare come le scelte effettuate in regime transitorio non devono "*mettere in pericolo l'efficacia e l'efficienza del (futuro) servizio di ambito, come accadrebbe se il servizio su una parte del suo territorio fosse per lungo tempo affidato ad un gestore diverso da quello (che sarà) dalla stessa Autorità individuato. Tale risultato (..) ritiene il Collegio possa essere raggiunto mediante l'inserimento nel contratto oggetto di affidamento da parte dell'Unione di una clausola risolutiva, avente effetto dal momento in cui il servizio sarà affidato da parte dell'Autorità*"

Un'altra riflessione va fatta poi con riguardo alla durata dei nuovi affidamenti: infatti, mentre il Testo Unico Ambientale prevede una durata non inferiore a 15 anni (art. 203, comma 1, lettera c, D.lgs. n. 152/2006), l'art. 18 della recente Direttiva 2014/23/UE (Direttiva Concessioni) stabilisce una durata "ordinaria" di 5 anni consentendo una durata superiore se e nella misura in cui essa è giustificata dall'esigenza di garantire al concessionario il recupero degli investimenti previsti per eseguire la concessione.

Quanto alla possibilità di aggiornare il termine degli affidamenti relativi alle raccolte ai sensi del nuovo comma 2-*bis*, dell'art. 3-*bis*, D.L. n. 138/2011 (introdotto dalla Legge di Stabilità 2015), ove richiesto e giustificato a seguito di successione nella gestione del servizio per effetto di operazioni societarie, si ritiene che essa presupponga la validità degli affidamenti in essere: la ratio della norma (da leggersi in conformità al diritto europeo), infatti, appare essere quella di consentire la conclusione degli affidamenti in corso "nonostante" la sopravvenienza di una successione nel contratto conseguente a operazioni societarie. In ogni caso, essa deve trovare fondamento in esigenze concrete di cui dar conto nella motivazione della decisione di aggiornamento del termine e, in ogni caso, non deve dar luogo a un nuovo affidamento (art. 43 Direttiva 2014/23/UE).

In ogni caso, trattandosi di affidamenti da disporsi in via transitoria è doveroso tener conto anche delle indicazioni provenienti dal Giudice Amministrativo (TAR Toscana, sentenza n. 991/2014) che appaiono rispondenti al principio di leale collaborazione tra enti: gli affidamenti transitori devono essere disposti per il tempo strettamente necessario a garantire la continuità del servizio nelle more dell'affidamento a regime, senza comprometterne o ritardarne l'avvio

La Legge di Stabilità 2015 (Legge n. 190 del 23/12/2014), modificando l'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011, al fine di incentivare i processi aggregativi tra società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica:

- prevede l'obbligo generalizzato per gli Enti locali di aderire agli Enti di governo degli ambiti;

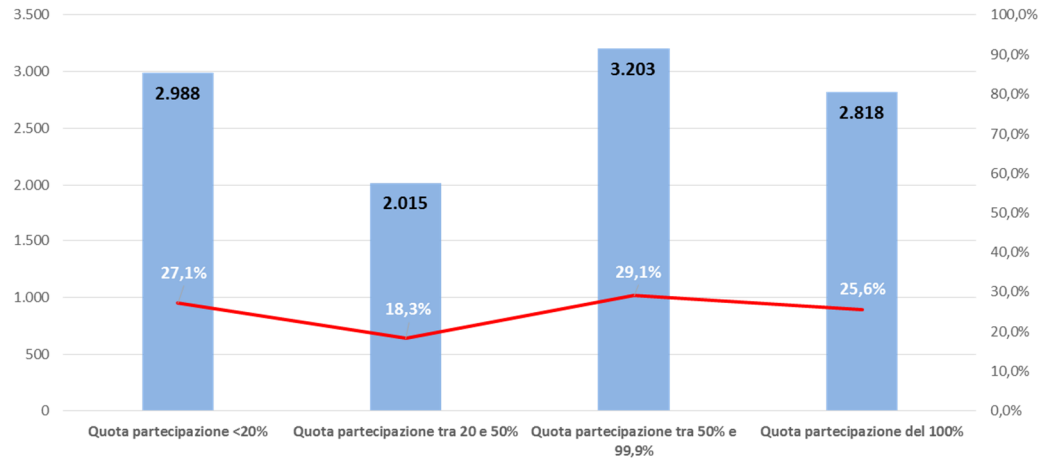
- prevede nuovi obblighi in capo agli Enti locali proprietari nella sola ipotesi in cui la forma di affidamento sia quella "*in house providing*;
- introduce importanti incentivi economici per gli Enti locali proprietari che procedano a dismissioni totali o parziali di partecipazioni in società, esteso all'alienazione di qualsiasi partecipazione in un'impresa;
- sancisce il mantenimento delle concessioni in essere (senza ulteriori precisazioni in merito alla originaria modalità di affidamento) nell'ipotesi di successione tra concessionari, in via universale o parziale;
- prevede l'attivazione da parte degli Enti locali (a decorrere dal 01/01/2015) di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni comunque possedute (anche in via indiretta) che porti ad una riduzione delle stesse entro il 31/12/2015, approvando entro il 31/03/2015 un piano operativo di razionalizzazione contenente il cronoprogramma attuativo e il "dettaglio dei risparmi da conseguire", ed entro il 31/03/2016 la relazione contenente i risultati conseguiti;
- fornisce una definizione di servizio pubblico locale a rete di rilevanza economica, che comprende espressamente il settore dei rifiuti urbani.

2.2.10. Le partecipate pubbliche in Italia

Da uno studio dell'ISTAT del 2014 – ***Le partecipate pubbliche in Italia*** – emerge che nel 2012 erano 11.024 le unità per le quali si registrava una forma di partecipazione pubblica in Italia, con un peso in termini di addetti pari a 977.792. Le informazioni disponibili sono riferite a tutte le tipologie di imprese: società di capitali, associazioni, fondazioni, fondazioni di partecipazione, consorzi di diritto pubblico; di conseguenza, sono state considerate anche modalità operative di partecipazione diverse da quella del possesso di quote.

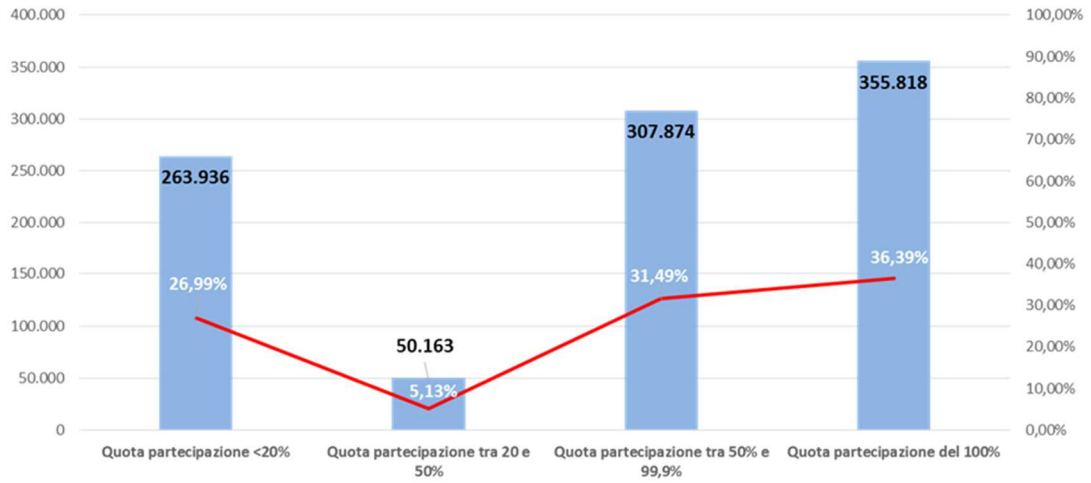
Il 25,6% delle unità analizzate era partecipato al 100% da soggetti pubblici, il 29,1% delle unità era partecipato per una quota compresa tra il 50% e il 99,9%. Il 27,1% per una quota inferiore al 20%.

Fig. 2.2 - Unità partecipate per quota di partecipazione - Anno 2012



Fonte: ISTAT

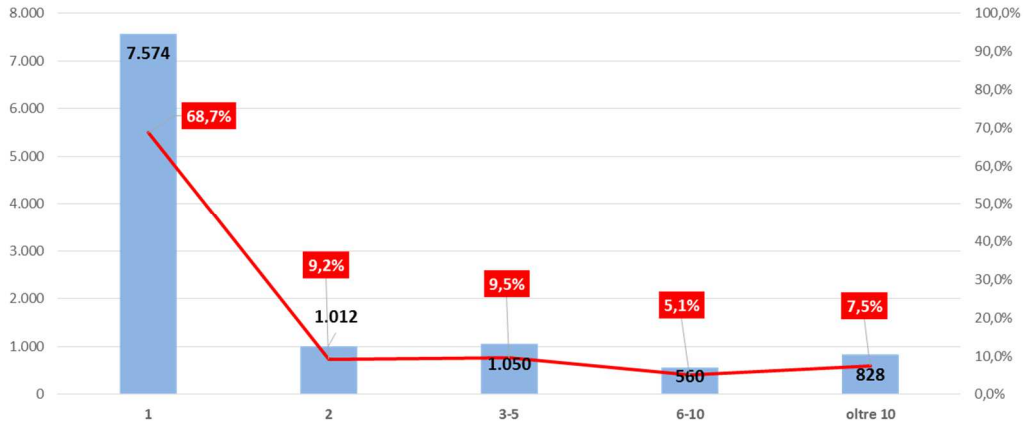
Fig. 2.3 - Addetti delle unità partecipate per quota di partecipazione - Anno 2012



Fonte: ISTAT

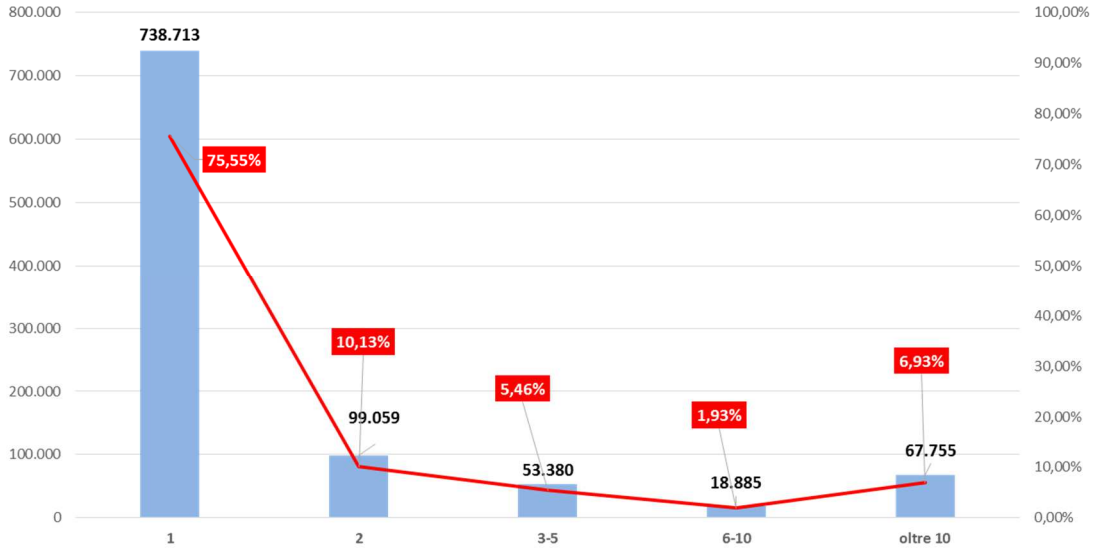
Il 68,7% delle unità (7.574) era partecipato da un solo soggetto pubblico. Gli addetti corrispondenti a tali unità erano 738.713, pari al 75,5% del totale.

Fig. 2.4 - Unità partecipate per numero di soggetti pubblici partecipanti - Anno 2012



Fonte: ISTAT

Fig.2.5 – Addetti alle unità partecipate per numero di soggetti pubblici partecipanti – Anno 2012



Fonte: ISTAT

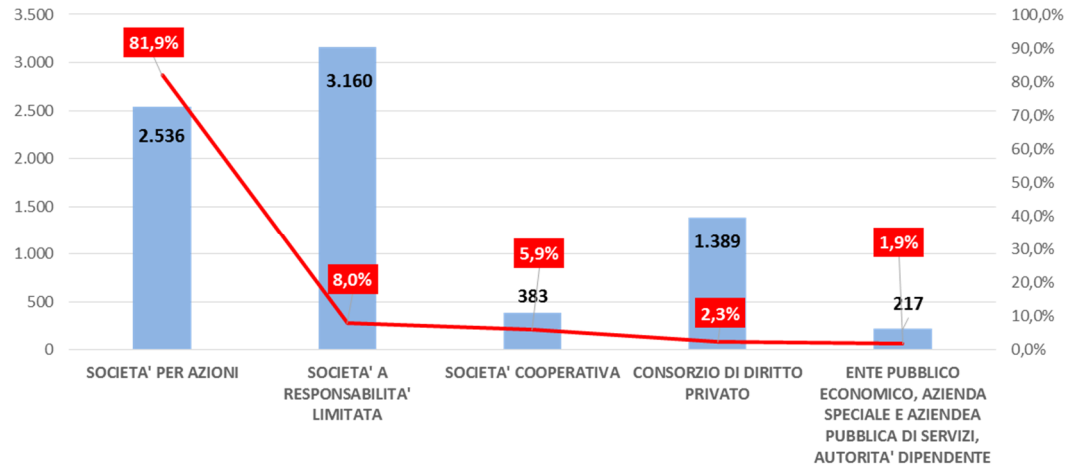
Il 41,1% delle imprese era organizzato nella forma giuridica di società a responsabilità limitata ma il loro peso in termini di addetti era solo dell'8%.

Il settore di attività economica con il maggior numero di imprese attive partecipate da un soggetto pubblico è quello delle *Attività professionali, scientifiche e tecniche*, con il 13,4 % di imprese e il 2,8% di addetti. Il settore economico che impiega invece il maggior numero di addetti è quello del *Trasporto e* magazzinaggio, che raccoglie il 37% di addetti e il 10,3% di imprese. Nel 23,8% dei casi la sede delle imprese partecipate è situata nel Centro Italia (53,4% degli addetti).

Tra le unità a partecipazione pubblica in Italia, le imprese attive erano 7.685. Esse impiegavano 951.249 addetti, ovvero il 97,3% degli addetti di tutte le partecipate.

Di queste il 33% delle imprese partecipate è costituito sotto la forma giuridica di società per azioni e occupa l'81,9% degli addetti il 41,1% è invece organizzato in società a responsabilità limitata, ma il peso in termini di addetti è solo dell'8%; il 18,1% in Consorzi di diritto privato e altre forme di cooperazione tra imprese, con un peso, in termini di addetti, del 2,3%.

Fig.2.6 – Imprese e addetti delle imprese partecipate pubbliche per forma giuridica - Anno 2012



Fonte: ISTAT

Il 28,2 % delle imprese (pari a 2.167 su 7.685) era partecipato al 100% da soggetti pubblici, con un peso in termini di addetti del 36,9% mentre il 25,6% era partecipato per una quota di capitale inferiore al 20% (27% di addetti).

Su 7.685 imprese attive partecipate da un soggetto pubblico, l'11,9% (pari a 915 aziende) si occupano di ***Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento***, dove si concentrano il 9,9% degli addetti (93.783).

Dal punto di vista dimensionale, le grandi imprese (250 addetti e oltre) sono 417, per un totale di oltre 787mila addetti. Queste imprese sono presenti soprattutto nel settore del *Trasporto e magazzinaggio* (116 con 328.258 addetti) e nella *Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento* (76 con 55.400 addetti).

Tab. 2.1 – Imprese e addetti delle imprese partecipate pubbliche per settore di attività economica- Focus su Attività trattamento dei rifiuti - Anno 2012

	Classe di addetti										
	0	1-19		20-49		50-249		+250		Totale	
	Imprese	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento	166	240	1.992	166	5.332	267	31.059	76	55.400	915	93.783

Fonte: ISTAT

Su 7.685 imprese attive partecipate, quelle partecipate da almeno una amministrazione pubblica regionale o locale (quali i Comuni) (escludendo quindi tutte le imprese partecipate esclusivamente dalle amministrazioni centrali), ammontano a 5.160, per un totale di 440.773 addetti.

Il settore di attività economica col maggior numero di imprese attive (739 per 79.782 addetti) è quello della *Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento*; segue quello delle *Attività professionali, scientifiche e tecniche* (727 imprese attive e 11.522 addetti).

Tab. 2.2- Imprese e addetti delle imprese partecipate da almeno una amministrazione regionale o locale per settore di attività economica - Anno 2012

	Imprese		Addetti	
Settori di attività economica	**N.**	**%**	**N.**	**%**
B - Attività estrattiva	7	0,1	859	0,2
C- Attività manifatturiere	97	1,9	3.822	0,9
D - Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	394	7,6	14.973	3,4
E - Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento	739	14,3	79.782	18,1
F - Costruzioni	174	3,4	5.569	1,3
G - Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli	465	9,0	10.319	2,3
H - Trasporto e magazzinaggio	510	9,9	98.938	22,4
I - Servizi di alloggio e ristorazione	93	1,8	3.202	0,7
J - Servizi di informazione e comunicazione	205	4,0	9.247	2,1
K - Attività finanziarie e assicurative	144	2,8	150.188	34,1
L - Attività immobiliari	279	5,4	2.540	0,6
M - Attività professionali, scientifiche e tecniche	727	14,1	11.522	2,6
N - Attività amministrative e di servizi di supporto	575	11,1	19.850	4,5
P - Istruzione	168	3,3	2.618	0,6
Q - Sanità e assistenza sociale	180	3,5	16.640	3,8
R, S - Altre attività di servizi	403	7,8	10.703	2,4
TOTALE	**5.160**	**100**	**440.773**	**100**

Fonte: ISTAT

Di queste 5.160 partecipate da almeno una Amministrazione regionale o locale, in Veneto ne sono presenti 458 (pari all'8,9%) e occupano il 10,2% degli addetti(45.005).

Da indicare anche che sempre l'Istat ha pubblicato nell'aprile 2015 i principali dati sull'indebitamento netto e sul debito delle PA, relativi al periodo 2011-2014 che evidenziano che nel 2014 l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche (-49.056 milioni di euro) è stato pari al 3% del Pil, risultando in aumento di circa 1,6 miliardi rispetto al 2013 (-47.455 milioni di euro, corrispondente al 2,9% del Pil).

Delle oltre 11mila partecipate locali censite dall'Istat nel 2012 "il 32,8% è in perdita" e "il settore dei trasporti è tra quelli con la quota più elevata" di imprese in perdita, mentre il 67,2 di esse risulta in attivo.

Tra i settori con le quote più elevate di controllate locali in attivo, risultano quelli della fornitura di acqua e gestione dei rifiuti (80% in termini di imprese, 81% di addetti e 84% di valore aggiunto).

Le controllate locali registrano nel 2012 perdite per quasi 1,1 miliardi di euro e poco meno di 930 milioni di utili per un saldo complessivo di circa -154 milioni di euro. Guardando direttamente al saldo tra perdite e utili, il settore che contribuisce in misura maggiore al saldo negativo è quello dei trasporti (-185 milioni), mentre l'attivo maggiore si registra nel settore della fornitura di energia elettrica e gas (+173 milioni) e in quello dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti (73,5 milioni).

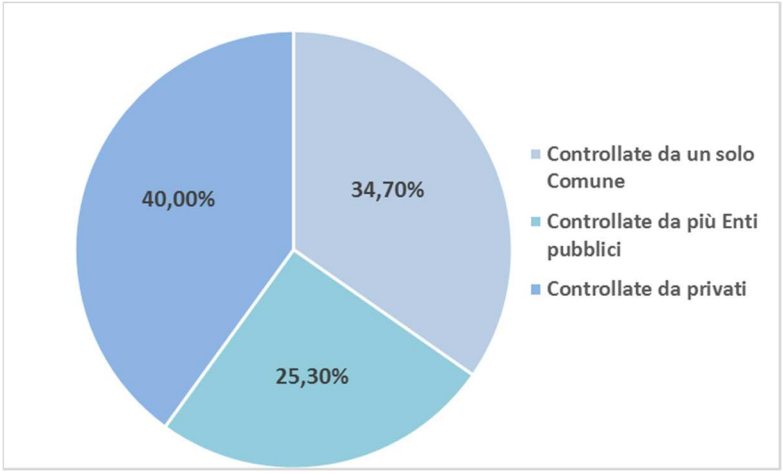
Al 2012 in totale le imprese in cui si è registrata una forma di partecipazione pubblica ammontavano a 11.024 unità, con circa 977 mila addetti. Quelle partecipate da enti locali sono circa la metà (5.160 unità, di cui 3.015 controllate) che impiegano circa 441 mila addetti (poco più di 216 mila per le controllate), per il 60% concentrati in due settori, trasporto e magazzinaggio (33,2%) e fornitura di acqua, reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento (28,6%). Oltre tre quarti delle controllate a partecipazione locale sono collocate nel Nord (53,7%) e nel Centro (20,8%), ma quelle del Sud e delle Isole sono mediamente più grandi e impiegano oltre un terzo degli addetti.

Al netto delle attività finanziarie e assicurative, si legge nel Dossier dell'Istat, "*le unità considerate generano oltre 13 miliardi di valore aggiunto (circa il 6% dell'insieme dell'industria e dei servizi privati) e i due settori più rilevanti rimangono quello dei trasporti (31,8% del valore aggiunto delle controllate e circa l'8% dell'intero settore di riferimento) e dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti (32,4% del valore aggiunto delle controllate e oltre il 37% dell'intero settore di riferimento")*.

Infine, in uno studio del ***Cerved Group spa (2014***) - ***Le partecipate dei Comuni Italiani*** – emerge che non sempre i Comuni investono in società di cui esercitano il controllo: il 40% delle 5.288 partecipate dai Comuni ha infatti una quota di maggioranza detenuta da privati.

Sono invece oltre 3.100 le partecipate da almeno un Comune in cui più della metà del capitale sociale fa capo a enti della PA: nel 58% dei casi (circa 1.800) il controllo è esercitato da un solo Ente comunale, mentre nel restante 42% (circa 1.300) il controllo è esercitato da più soggetti pubblici.

Fig. 2.7 - Le partecipate dei Comuni italiani per Soggetto controllante



Fonte: CERVED Group spa

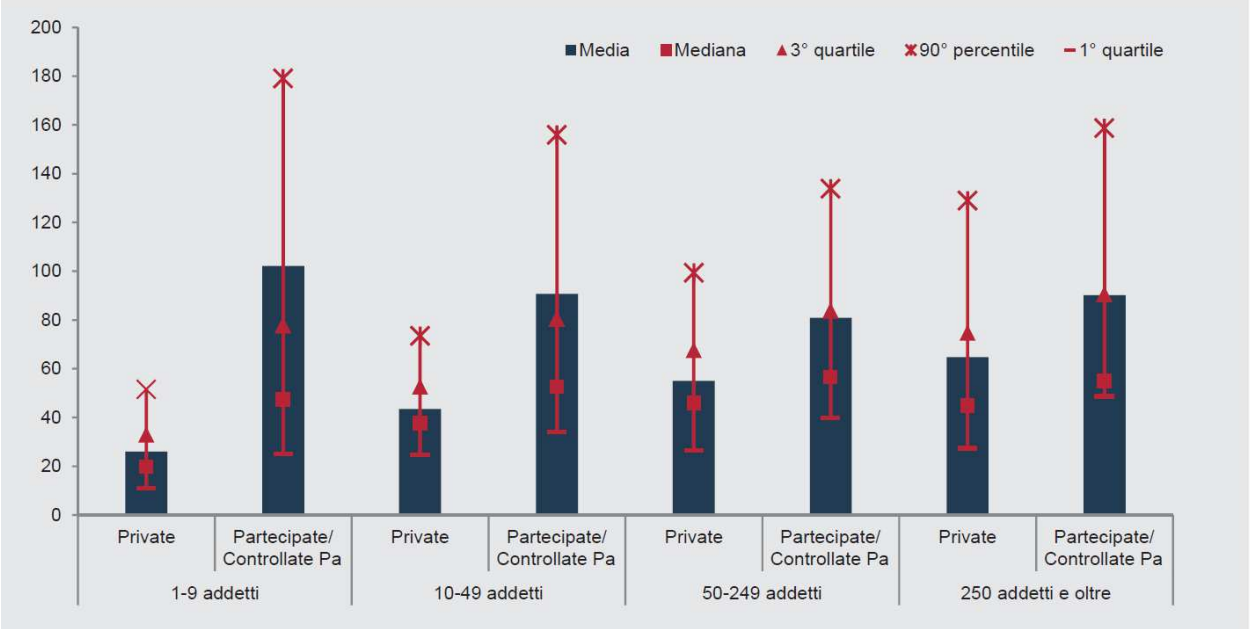
Se si abbina a ognuna delle oltre 5 mila partecipate un Comune di riferimento (quello che ha la quota maggiore in caso in cui più enti siano nel capitale della partecipata) è possibile distinguere le società in base alla dimensione del Comune. I dati indicano che l'investimento in partecipate pubbliche è un fenomeno che riguarda sia i grandi che i piccoli centri: sono circa 2.300 le società partecipate da un comune di piccola dimensione (meno di 30 mila abitanti), 683 quelle partecipate da un comune di media dimensione (tra 30 e 50 mila) e circa 2.300 dai comuni più popolosi (oltre 50 mila abitanti).

I dati indicano infatti che 518 società, il 9,8% delle partecipate dei Comuni operative e non quotate, sono Società attive nel campo dello smaltimento dei rifiuti e dispongono di un attivo che nel 2012 si è attestato a 17 miliardi di euro (10,5% del totale attivo).

Nell'ultimo ***Rapporto annuale ISTAT (2015)*** emerge che "*la composizione settoriale e dimensionale delle aziende partecipate o controllate dalla PA si traduce in livelli di produttività del lavoro (misurata in termini di valore aggiunto per addetto) molto elevati e superiori a quelli riferiti alle aziende private. Le differenze tra le due tipologie di imprese sono ampie soprattutto nelle classi dimensionali inferiori, ma permangono lungo tutta la distribuzione dimensionale della produttività. Il divario, inoltre, è tale che le imprese partecipate mostrano, per ogni classe di addetti, una produttività maggiore anche rispetto alle imprese private appartenenti al segmento*

dimensionale immediatamente successivo, e questo accade in corrispondenza di tutti i livelli della distribuzione. Una differenza di performance così vistosa risente in larga misura della componente settoriale del fenomeno e della concentrazione delle imprese riconducibili al settore pubblico in comparti a elevata intensità di capitale".

Fig. 2.8 - Produttività del lavoro delle imprese per tipologia di partecipazione proprietaria e classe di addetti - Anno 2012



Fonte: ISTAT

Per affinare il confronto tenendo conto anche delle specificità settoriali, nello studio dell'ISTAT è stato anche stimato, anche per le unità produttive partecipate e controllate dalla PA, un "*indicatore di efficienza tecnica*". In particolare, esso fornisce una misura della capacità delle imprese di utilizzare in modo ottimale la propria dotazione di fattori, indipendentemente dalla tecnologia prevalente nel settore in cui l'impresa opera. L'analisi è stata condotta sui 2,1 milioni di unità produttive con rilevanza economica delle quali è possibile stimare l'efficienza tecnica.

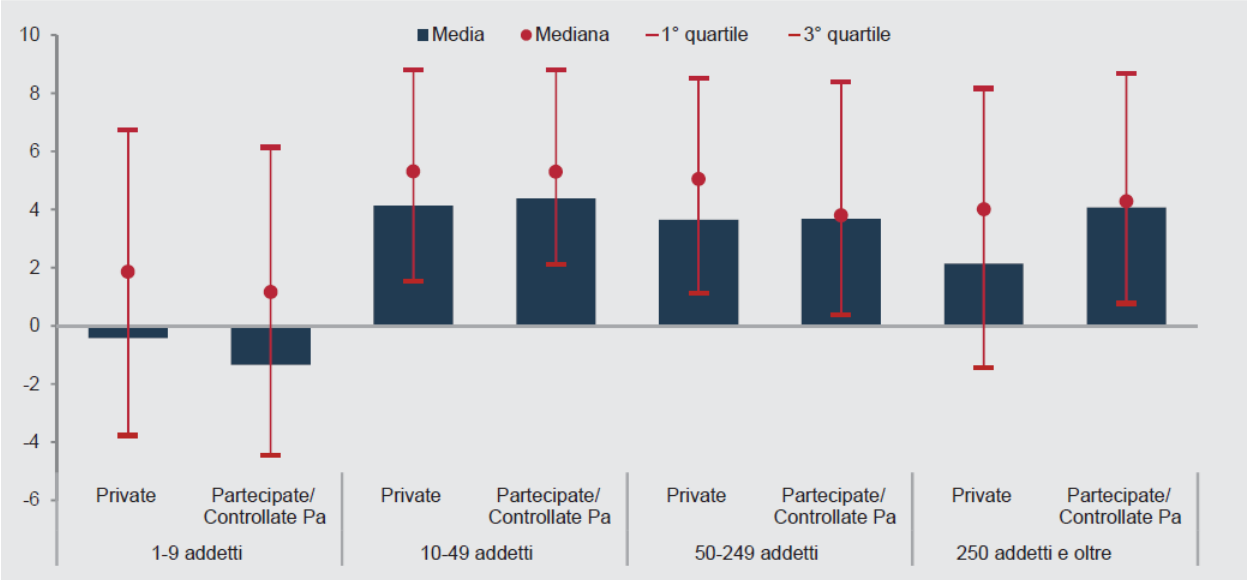
Tra queste sono presenti 4.323 imprese controllate o partecipate dalla PA. L'indicatore fornisce lo scostamento dell'efficienza tecnica di ciascuna impresa dalla media del proprio settore (a livello di Ateco a due cifre). Da una parte questo consente una più immediata comparabilità dei risultati; dall'altra permette di tenere conto della specificità tecnologica del settore e, dunque, di ricavare una misura più precisa dell'efficienza con cui l'impresa utilizza i fattori produttivi.

La Figura successiva riporta, per ciascuna classe dimensionale, la distribuzione dei valori assunti dall'indicatore di efficienza nelle imprese private e in quelle partecipate dalla PA. I risultati confermano in primo luogo un'evidenza già emersa in passato: le imprese italiane risultano nel complesso efficienti (oltre la metà presenta uno scarto positivo dalla media di settore in tutte le classi dimensionali). I casi di migliore utilizzo delle risorse produttive si riscontrano tra le imprese di dimensione piccola (10-49 addetti) e media (50-249 addetti).

Con riferimento alle imprese di maggiore dimensione (250 addetti e oltre) la situazione cambia: in questo segmento le unità riconducibili alla PA risultano mediamente più efficienti (+2,0 punti il differenziale riferito alla media) e registrano risultati migliori in corrispondenza di tutti i quartili della distribuzione. "***In particolare, la presenza del settore pubblico nella governance delle***

grandi imprese si associa a un profilo di efficienza più omogeneo, e migliore in corrispondenza del quartile inferiore della distribuzione."

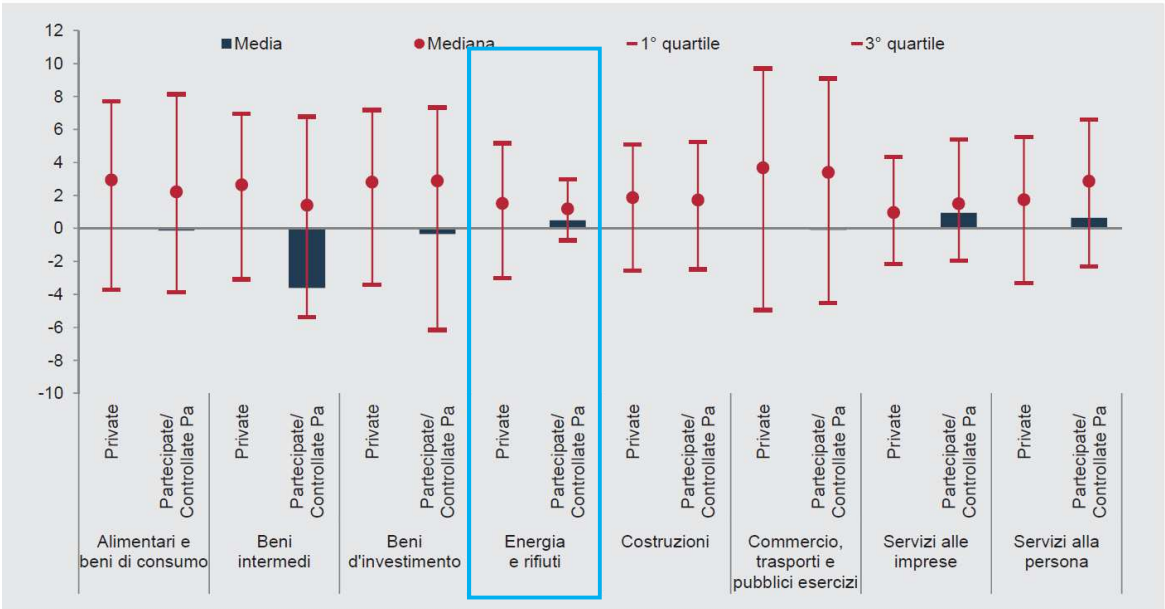
Fig. 2.9 - Efficienza tecnica per classe dimensionale e tipologia di impresa - Anno 2011 (distribuzione degli scostamenti dalla media di settore)



Fonte: ISTAT

Quest'ultimo aspetto ha una evidente connotazione settoriale (figura successiva), visibile soprattutto nel comparto delle attività legate a energia e rifiuti (nel quale l'eterogeneità della performance delle partecipate o controllate dalla PA è circa la metà di quella delle private).

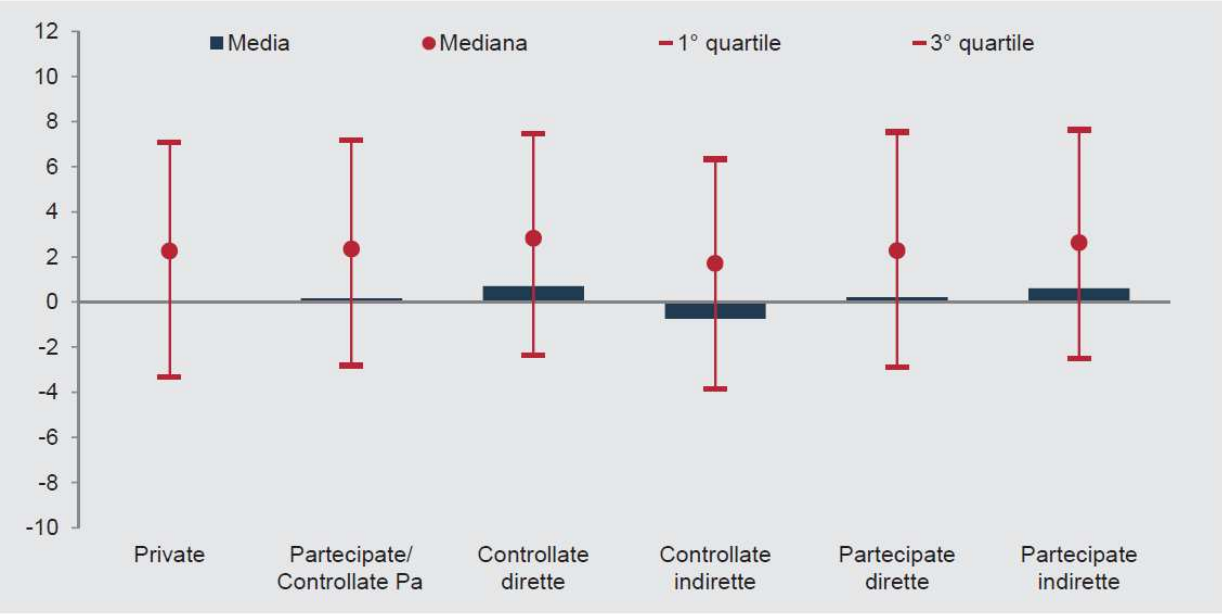
Fig. 2.10 - Efficienza tecnica per macrosettore di attività economica e tipologia d'impresa - Anno 2011 (distribuzione degli scostamenti dalla media di settore)



Fonte: ISTAT

Il grado di efficienza nell'utilizzo dei fattori produttivi, infine, cambia anche al variare delle forme con cui la PA entra nella compagine proprietaria delle unità produttive: a seconda, cioè, che il legame si risolva in una relazione di controllo o di partecipazione, diretta o indiretta. Nell'ipotesi che il passaggio dal controllo diretto alla partecipazione indiretta configuri un progressivo indebolimento della capacità di indirizzo delle strategie aziendali, l'intensità del condizionamento strategico da parte della PA non sembra influire sull'efficienza tecnica: i livelli più elevati di efficienza si riscontrano, infatti, nelle imprese controllate direttamente (+0,7 punti).

Fig. 2.11 - Efficienza tecnica delle imprese private e delle imprese partecipate o controllate da una Pubblica amministrazione per tipologia - Anno 2011 (distribuzione degli scostamenti dalla media di settore)



Fonte: ISTAT

2.3. La normativa regionale

2.3.1.Gli strumenti normativi

La gestione integrata dei rifiuti e assicurata da un insieme di criteri e indirizzi della Regione al fine di assicurarne l'esercizio unitario e coordinato.

L.R. 21/06/1999, n. 18

Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia.

Tale Legge, che nella parte relativa ai rifiuti definisce le competenze dei vari enti e i contenuti della pianificazione, oltre a definire la prima impostazione degli Ambiti ottimali (ora regolati dalla L.R. 24 febbraio 2014, n. 1), è stata in buona parte modificata o abrogata da provvedimenti successivi.

D.G.R. 23/12/2003, n. 1803

Primi indirizzi regionali per l'applicazione del decreto legislativo 13 gennaio 2003 n. 36 "Attuazione della Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti" e del decreto ministeriale 13 marzo 2003.

Tale delibera costituiva un atto di indirizzo che precisava e specificava i più rilevanti aspetti applicativi della normativa di cui alla Direttiva Europea 99/31, al D.Lgs. 36/2003 e al successivo D.M. 13 marzo 2003 (che stabiliva i criteri per l'ammissibilità dei rifiuti in discarica).

L'innovazione più rilevante era infatti relativa ai nuovi criteri previsti per la realizzazione, l'ampliamento e la gestione (in particolare per quanto riguardava l'ammissibilità dei rifiuti) delle discariche, programmando gli opportuni interventi di carattere amministrativo da parte degli enti locali.

D.G.R. 02/08/2004, n. 856

Programma regionale per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica. Sezione aggiuntiva al piano regionale dei rifiuti approvato con D.C.R. 29/2/2000 n.17

Il documento era stato scritto tenendo conto delle indicazioni e degli obiettivi temporali comunitari e nazionali in materia di discariche, con l'obiettivo di ottimizzare il sistema della raccolta differenziata, con particolare riferimento ai rifiuti biodegradabili e alla frazione organica domestica.

A questo scopo fissava obiettivi di intercettazione, su base territoriale provinciale, tali da garantire una limitata presenza della frazione organica nel rifiuto avviato a smaltimento in discarica e, nel contempo, incentivarne l'avvio a recupero per produrre compost di qualità che rispettasse le specifiche della normativa nazionale.

D.G.R. 16/12/2005, n. 1633

Accordo di programma per incentivare la raccolta e l'avvio a recupero della frazione organica dei rifiuti urbani

L'accordo quadro è stato sottoscritto in data 4 aprile 2006 tra la Regione e le Province liguri, con l'obiettivo di ottimizzare il sistema della raccolta differenziata, con particolare riferimento ai rifiuti biodegradabili e alla frazione organica domestica, fissando obiettivi di intercettazione, su base territoriale provinciale, tali da garantire una limitata presenza della frazione organica nel rifiuto avviato a smaltimento in discarica.

Un ruolo importante veniva affidato alle Province, con l'impegno a predisporre, tramite gli Ambiti Territoriali Ottimali, un programma operativo per l'intercettazione della frazione organica sulla base di apposite linee guida.

L'allora Autorità d'Ambito savonese aveva inviato alla Regione Liguria un primo programma operativo costituente stralcio funzionale del Piano degli Interventi (approvato dalla Conferenza dei Sindaci il 30 giugno 2006). Tale programma operativo era stato successivamente integrato e aggiornato alle richieste avanzate dal Comitato di Pilotaggio di cui all'art. 5 del predetto Accordo Quadro, e il documento finale era stato definitivamente approvato nella Conferenza dei Sindaci il 27 febbraio 2007 (e adottato con D.C.P. n. 12 del 27 marzo 2007):

L.R. 04/08/2006, n. 20

Nuovo ordinamento dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale.

Istituisce l'Osservatorio regionale sui rifiuti presso la Direzione regionale Ambiente (e gestito con ARPA Liguria), il quale realizza le proprie finalità in collaborazione con le Province, i Comuni e gli Enti gestori, e fornisce supporto per la predisposizione degli atti di programmazione regionale in materia di gestione dei rifiuti assicurando efficacia, continuità e omogeneità nell'analisi e verifica dei flussi di rifiuti.

L.R. 03/07/2007, n. 23

Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Disciplina l'applicazione del tributo a decorrere dal 1° gennaio 2008, fissandone l'importo in 10,30 €/tonnellata per i rifiuti urbani e assimilati in base alle disposizioni del Regolamento comunale.

Individua una modulazione del tributo in funzione dei risultati di raccolta differenziata, mediante l'applicazione di una addizionale del 20% nel caso in cui a livello di ambito territoriale ottimale non vengano raggiunti gli obiettivi minimi di raccolta differenziata previsti dall'articolo 205 del D.Lgs. 152/2006.

Dal 2016 quote specifiche del gettito del tributo vengono destinate a costituire un fondo per finanziare programmi regionali in campo ambientale, a interventi per la difesa del suolo e protezione civile, e a programmi per la valorizzazione del riciclaggio di frazioni dei rifiuti urbani.[1]

D.G.R. 22/12/2009, n. 1885

Accordo di programma per la riduzione dei rifiuti.

Sottoscritto fra Regione e Province, in base al quale sono state intraprese numerose azioni dirette a promuovere riutilizzo e riciclaggio su base regionale (es. azioni per il compostaggio, disciplina delle Ecofeste, azioni per la riduzione degli imballaggi in plastica).

D.G.R. 16/12/2011, n. 1522

Approvazione Indirizzi regionali in materia di gestione rifiuti urbani"

Definisce i parametri dell'azione degli Enti pubblici nel periodo transitorio fino alla stabilizzazione del quadro normativo e regionale di settore e alla definizione compiuta degli strumenti di

[1] *Da segnalare che il Consiglio dei Ministri ha recentemente deliberato l'impugnativa della legge della **Regione Liguria n. 16/2016, "Modifiche alla legge regionale 3 luglio 2007, n. 23 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)"**, in quanto alcune disposizioni riguardanti il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti incidono sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza statale esclusiva, ed esorbitano dalla competenza riservata alla Regione in ordine al sistema tributario e contabile dello Stato. La legge, all'art. 1, comma 1, prevede che solo alcune tipologie di rifiuti possano essere sottoposte, all'atto del conferimento in discarica, al pagamento del tributo in misura ridotta, sulla base della loro conformità o meno agli standard operativi definiti dalla Giunta regionale, circoscrivendone dunque illegittimamente l'ambito di applicazione - secondo il governo - in contrasto con quanto previsto dai commi 25, 34 e 40 della legge n. 549/1996. Inoltre, con l'art. 3, comma 2, si stabilisce che i Comuni che abbiano superato le percentuali di raccolta differenziata fissate dalla normativa nazionale possano usufruire della riduzione del tributo, senza prevedere alcun limite a tale riduzione come invece previsto dall'art. 205, comma 3-bis, del d.lgs. n.152/2006.*

pianificazione previsti, avviando, anche sulla base della loro applicazione, una più approfondita riflessione sulle scelte strategiche che confluiranno nel futuro sistema di pianificazione.

Con tale Delibera la Regione ha, tra le altre cose, stabilito i criteri con i quali i Comuni provvedono a realizzare la raccolta differenziata.

D.G.R. 26/10/2012, n. 1278

Indirizzi operativi per le procedure autorizzative e la gestione di impianti di compostaggio di comunità.

Approva le Linee guida per l'installazione di sistemi di compostaggio di comunità.

L.R 24/02/2014, n. 1

Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti.

La legge, in attuazione delle disposizioni nazionali e comunitarie, detta le norme relative alla individuazione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni concernenti il servizio idrico integrato e la gestione integrata dei rifiuti ed è volta a rafforzare il ruolo pubblico nel governo dei servizi e a definire ruoli e competenze della Regione e degli enti locali nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione.

In particolare, la Regione persegue la finalità di assicurare:

> a) *il rispetto dei principi di efficienza, efficacia, economicità e sostenibilità per la gestione integrata dei rifiuti urbani, nonché la separazione delle funzioni amministrative di organizzazione e di controllo da quelle di erogazione dei servizi;*
>
> *b) la riduzione della produzione dei rifiuti urbani, lo sviluppo della raccolta differenziata con sistemi che garantiscano la massima efficienza, il riciclaggio, il recupero e, quale criterio residuale, il corretto smaltimento;*
>
> *c) l'aggregazione dei servizi gestionali, al fine di conseguire adeguate economie di scala, l'ottimizzazione della rete impiantistica ed il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata in relazione ai livelli territoriali individuati.*

L'art. 14 – modificato dalla successiva L.R. 12/2015 e dalla L.R. 4/2016 – dà importanti indicazioni ai fini della definizione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi di gestione rifiuti urbani, ovvero:

- *"comma 3 Le province organizzano i servizi relativi alla raccolta e al trasporto dei rifiuti, alla raccolta differenziata e all'utilizzo delle infrastrutture al servizio della raccolta differenziata, definendo i bacini di affidamento, nonché alla gestione dei rifiuti residuali indifferenziati ed al loro smaltimento, sulla base di uno specifico Piano d'area.*
- *comma 5. Ai fini degli affidamenti, la Città metropolitana e le province possono individuare, all'interno del territorio di propria competenza, dei* ***bacini di affidamento comprendenti anche unioni di comuni situate in una diversa provincia[2] con caratteristiche di omogeneità territoriale ed un congruo numero di abitanti****, in conformità alle indicazioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti, tali da renderli sostenibili dal punto di vista della qualità del servizio e della sua economicità, designando, qualora ritenuto opportuno, un Comune capofila.*
- *comma 6. Nell'attuazione della presente legge sono salvaguardate le scelte di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, anche riguardanti più aree contigue, effettuate ai sensi*

[2] *Tale è il caso dei Comuni di Testico, Stellanello e Andora che non vengono considerati nel presente Piano d'Area.*

della previgente normativa e rispondenti a criteri fissati dall'Autorità d'ambito. Sono, inoltre, salvaguardate le scelte di gestione omogenea fra più comuni già operative, anche riguardanti singole fasi del ciclo gestionale."

L'art. 16, in relazione alle funzioni connesse alla organizzazione ed affidamento dei servizi, individua le funzioni delle province, quali

a) analisi del fabbisogno di servizio per il bacino territoriale di riferimento, in relazione alla quantità e qualità di rifiuti da raccogliere e avviare a recupero o smaltimento e, in generale, del livello qualitativo globale dei servizi da garantire agli utenti;

b) determinazione, sulla base dei criteri dell'Autorità regionale, del costo unitario per unità di peso per ciò che attiene la gestione del ciclo dei rifiuti e del valore del servizio di spazzamento, che vengono comunicati alle amministrazioni comunali ai fini della copertura finanziaria da effettuarsi con le tariffe all'utenza;

c) indicazione dei valori economici unitari di ulteriori servizi che la gestione d'area garantisce alle amministrazioni comunali come implementazione dei servizi e standard minimi;

d) definizione del modello organizzativo connesso alla erogazione dei servizi;

e) assunzione delle decisioni relative alle modalità di affidamento dei servizi, coerente con la definizione del modello organizzativo di cui alla lettera d);

f) controllo operativo, tecnico e gestionale sull'erogazione dei servizi.

Tali funzioni devono in ogni caso le gestioni virtuose che consentono il raggiungimento di risultati di raccolta differenziata previsti dalla normativa nazionale o superiori rispetto a quelle della media delle percentuali dei comuni facenti parte dell'area.

D.G.R. 21/11/2014, n. 1457

Metodo per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e modalità operative per l'accertamento dei risultati di raccolta differenziata raggiunti nei Comuni liguri.

Sostituendo tutte le precedenti Delibere in materia (D.G.R. 1624/2006, D.G.R. 1487/2007, D.G.R. 247/2008, D.G.R. 181/2011, D.G.R. 132/2012, D.G.R. 297/2012), adotta il metodo unitario di calcolo delle percentuali di raccolta differenziata con la finalità di introdurre un riferimento oggettivo ed omogeneo per la determinazione dei risultati conseguiti da ciascun Comune e una procedura per la gestione dei flussi di dati relativi al censimento dei rifiuti urbani.

Alla luce dell'emanazione delle "*Linee guida per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani*.", avvenuta con D.M. 26 maggio 2016 (in G.U. del 24/06/2016), la Regione dovrà conformare il proprio metodo di calcolo a quello nazionale.

La D.G.R. 1457/2014 stabilisce (confermando analoga previsione della L.R. n. 23/2007), che - nel caso in cui a livello di ambito ottimale non siano conseguiti gli obiettivi minimi previsti - è applicata un'addizionale del 20% al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica a carico dell'Autorità d'ambito, che ne ripartisce l'onere tra quei Comuni che non abbiano raggiunto le percentuali previste sulla base delle quote di RD raggiunte nei singoli Comuni.

Considera i quantitativi di rifiuti che rispondono contemporaneamente ai seguenti requisiti:

- essere classificati come rifiuti urbani, in conformità alla classificazione dei rifiuti di cui alla Decisione della Commissione Europea 2000/532/CE e successive modifiche ed integrazioni, tramite attribuzione di uno dei Codici CER di cui all'allegato 2 o come rifiuti assimilati agli

urbani in base ad esplicita previsione del Regolamento comunale, secondo criteri qualitativi e quantitativi;

- essere raccolti o gestiti dal gestore del servizio pubblico direttamente o tramite ditta convenzionata con il gestore stesso;
- rientrare nel regime di tassazione previsto per i rifiuti urbani (TARI) ovvero essere gestiti tramite servizio specifico sulla base di convenzione con il gestore del servizio pubblico o con ditta convenzionata con il gestore stesso;
- essere raccolti in modo separato rispetto agli altri rifiuti urbani, raggruppati in frazioni merceologiche omogenee ed avviati al recupero od a corretto trattamento.

Ai fini della valutazione del raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 205 del D.Lgs. n.152/2006, la percentuale di raccolta differenziata è data dal rapporto tra la somma dei pesi delle frazioni merceologiche raccolte in maniera differenziata destinate al recupero, o al corretto smaltimento, e la quantità dei rifiuti urbani complessivamente raccolti, riassunto nella seguente formula:

$$\%\,\text{di raccolta differenziata} = \frac{\sum \text{RD} - \text{S}}{\text{RTOT}} \text{x}100$$

Dove

ΣRD: somma di tutte le frazioni di Raccolta Differenziata, compreso il compostaggio domestico, e di talune tipologie di rifiuto di provenienza domestica pericolose e non, espressi in tonnellate;

S: somma degli scarti, espressi in tonnellate, provenienti da operazioni di selezione e trattamento, secondo quanto indicato al successivi punti B), C) e D); il quantitativo totale di scarto si ottiene moltiplicando la quantità totale di ciascuna frazione (ingombranti, multimateriale e spazzamento) per la rispettiva percentuale di scarto;

RTOT: quantità totale di rifiuti urbani raccolti (rifiuti raccolti in maniera differenziata al lordo degli scarti + rifiuti raccolti in maniera indifferenziata + rifiuti raccolti in maniera separata e avviati a operazioni di smaltimento), espressa in tonnellate.

A) Raccolta monomateriale: i quantitativi raccolti e avviati al recupero attraverso raccolte monomateriale conteggiati nella loro totalità.

B) Raccolta multimateriale o combinata: la raccolta congiunta di rifiuti costituiti da materiali diversi quali, ad esempio non esaustivo:

- plastica-metallo (incluse lattine);
- vetro-metallo (incluse lattine);
- vetro-plastica-metallo (incluse lattine);
- carta-plastica-metallo (incluse lattine).

Poiché tali raccolte necessitano di una successiva selezione impiantistica, rientrano nel conteggio delle quantità di raccolta differenziata solo le quantità depurate degli scarti, mentre la quantità totale (al lordo degli scarti) concorre a definire la quantità totale di rifiuti urbani.

Non potendo prevedere uno scarto standard (vista l'elevata variabilità dei dati storici), ogni Comune, o Soggetto delegato, deve produrre le attestazioni comprovanti la percentuale di scarto. Nel caso in cui i rifiuti siano conferiti a più impianti, la percentuale di scarto si ottiene applicando la formula:

$$\%\ scarto_{totale\ multimateriale} = \frac{\sum scarti \quad (t)}{\sum totale \quad raccolta \quad (t)} \times 100$$

Dove:

Σ scarti: somma delle singole quantità destinate a ciascun impianto, espresse in tonnellate, moltiplicate per le percentuali di scarto di ciascun impianto

Σ totale raccolta: somma delle quantità destinate a ciascun impianto, espresse in tonnellate.

Qualora non sia disponibile la percentuale di scarto e la relativa attestazione, viene assegnata automaticamente una percentuale di scarto pari al 100% (come se tutto il rifiuto fosse avviato a smaltimento).

C) *Rifiuti ingombranti:* sono computabili ai fini del calcolo della raccolta differenziata solo i rifiuti ingombranti - raccolti separatamente dai rifiuti indifferenziati - e inviati a impianti di trattamento finalizzati al recupero; i rifiuti ingombranti avviati a smaltimento in discarica concorrono invece a definire la quantità totale dei rifiuti urbani.

Per i rifiuti ingombranti inviati a impianti di trattamento finalizzati al recupero si deve introdurre un fattore correttivo al quantitativo conferito all'impianto. Non potendo prevedere uno scarto standard (vista l'elevata variabilità dei dati storici), ogni Comune, o Soggetto delegato, deve produrre le attestazioni comprovanti la percentuale di scarto. Nel caso in cui i rifiuti siano conferiti a più impianti, la percentuale di scarto si ottiene applicando la formula:

$$\%\ scarto_{totale\ ingombranti} = \frac{\sum scarti \quad (t)}{\sum totale \quad raccolta \quad (t)} \times 100$$

Dove:

Σ scarti: somma delle singole quantità destinate a ciascun impianto, espresse in tonnellate, moltiplicate per le percentuali di scarto di ciascun impianto

Σ totale raccolta: somma delle quantità destinate a ciascun impianto, espresse in tonnellate.

Qualora non sia disponibile la percentuale di scarto e la relativa attestazione, viene assegnata automaticamente una percentuale di scarto pari al 100% (come se tutto il rifiuto fosse avviato a smaltimento). Nel caso in cui i rifiuti siano inviati interamente a impianti di smaltimento, la percentuale di scarto sarà pari al 100%.

D) Rifiuti da spazzamento stradale: sono computabili ai fini del calcolo della raccolta differenziata solo i rifiuti da spazzamento stradale e/o provenienti da operazioni di pulizia delle caditoie stradali delle acque di raccolta delle acque piovane effettivamente inviati a impianti di recupero; i rifiuti da spazzamento avviati a smaltimento in discarica concorrono invece a definire la quantità totale di rifiuti urbani.

Per i rifiuti da spazzamento stradale inviati a impianti di trattamento finalizzati al recupero si deve introdurre un fattore correttivo al quantitativo conferito all'impianto. Non potendo prevedere uno scarto standard (vista l'elevata variabilità dei dati storici), ogni Comune, o Soggetto delegato, deve produrre le attestazioni comprovanti la percentuale di scarto. Nel caso in cui i rifiuti siano conferiti a più impianti, la percentuale di scarto si ottiene applicando la formula:

$$\%\ scarto_{totale\ spazzamento} = \frac{\sum scarti \quad (t)}{\sum totale \quad raccolta \quad (t)} \times 100$$

Dove:

Σ scarti: somma delle singole quantità destinate a ciascun impianto, espresse in tonnellate, moltiplicate per le percentuali di scarto di ciascun impianto

Σ totale raccolta: somma delle quantità destinate a ciascun impianto, espresse in tonnellate.

Qualora non sia disponibile la percentuale di scarto e la relativa attestazione, viene assegnata automaticamente una percentuale di scarto pari al 100% (come se tutto il rifiuto fosse avviato a smaltimento).

E) Rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE): rientra nel calcolo della percentuale di RD l'intero quantitativo dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche provenienti dai nuclei domestici conferiti presso le isole ecologiche e ai centri di raccolta comunali, sia dai cittadini sia dai distributori in conformità al sistema gestionale previsto dal D.Lgs. 49/2014.

F) Raccolta selettiva: la raccolta separata delle frazioni merceologiche omogenee di rifiuti, finalizzata a garantire un corretto e separato smaltimento delle stesse rispetto al rifiuto indifferenziato (ad es. pile, farmaci e altri rifiuti pericolosi e non, di provenienza domestica) viene conteggiata nel computo della raccolta differenziata.

G) Autocompostaggio: all'art. 183 del D.Lgs.152/2006, come modificato dal D.Lgs. 205/2010, viene definito come "il *compostaggio degli scarti organici dei propri rifiuti urbani, effettuato da utenze domestiche, ai fini dell'utilizzo in sito del materiale prodotto*." Qualora il Comune abbia disciplinato la pratica dell'autocompostaggio con uno specifico provvedimento che preveda una riduzione del prelievo fiscale per i cittadini che effettuano tale operazione, e un sistema di controlli idoneo, i rifiuti oggetto di compostaggio domestico sono considerati come una frazione raccolta in modo differenziato, e può quindi essere computato ai fini del calcolo della raccolta differenziata un coefficiente di autocompostaggio fino a un massimo di 0,25 Kg/giorno per ogni abitante che pratica tale operazione.

Nel caso in cui l'Ente non sia a conoscenza del numero esatto degli abitanti che utilizzano le compostiere domestiche verrà utilizzato come coefficiente moltiplicativo 3 per ciascuna compostiera, ottenendo così un numero teorico di abitanti che hanno adottato questa pratica (ovviamente tale numero non potrà superare gli abitanti residenti per l'anno di riferimento).

H) Compostiera di comunità: secondo quanto previsto dalla D.G.R. 1523/2011, si intendono:

- compostiere basate su processo di decomposizione aerobica al servizio di nuclei domestici o compostiere destinate al servizio di piccole comunità (costituite da scuole, ospedali, mense), aventi potenzialità massima di 20 Ton/anno per un bacino di utenza costituito da 200 abitanti equivalenti;
- impianti compatti per il compostaggio a ciclo complesso destinati al servizio di comunità costituite da abitanti di diversi nuclei abitativi aventi potenzialità massima di 1.000 Ton/anno per un bacino di utenza costituito fino a 10.000 abitanti, e rendimento (produzione compost rispetto a rifiuto immesso) non inferiore al 40%.

Nel caso in cui la compostiera sia soggetta ad autorizzazione in via ordinaria o semplificata, secondo quanto previsto dalla D.G.R. 1278/2012, ai rifiuti raccolti dovrà essere attribuito alternativamente o il CER 200108 o il CER 200201 o ulteriori CER previsti dall'autorizzazione e il quantitativo sarà corrispondente alla sommatoria dei carichi effettuati sul registro di carico e scarico relativi all'anno solare di riferimento.

Nel caso in cui non sia necessario autorizzare la compostiera, il quantitativo computabile sarà stimato sulla base delle utenze servite moltiplicato per 0,25 Kg/ giorno per ogni utente, eventualmente corretto sulla base di parametri gestionali accertati oggettivamente (es. pesatura del rifiuto in ingresso).

I) Inerti da costruzioni e demolizioni: i rifiuti inerti derivanti da costruzioni e demolizioni, prodotti in ambito domestico, possono essere conteggiati tra le percentuali di RD fino al quantitativo annuo massimo di 15 Kg pro capite purché effettivamente conferiti dai produttori privati alle isole ecologiche comunali (o a impianti dedicati al recupero di materiali inerti convenzionati con il Comune), e da qui avviate ad attività di recupero autorizzate sia in procedura semplificata sia in procedura ordinaria.

L) Rifiuti destinati a operazioni di smaltimento: i flussi di rifiuti destinati a operazioni di smaltimento, anche se soggetti a raccolte separate, rientrano comunque nel conteggio dei rifiuti urbani complessivamente prodotti senza essere computati nel rifiuto differenziato.

***M)* Rifiuti raccolti in modo differenziato con attribuzione di codici CER non propri dei rifiuti urbani**: qualora i seguenti rifiuti, di cui siano certi la provenienza domestica e l'effettivo avvio a impianti di recupero, in virtù delle prassi operative maggiormente diffuse, siano raccolti in modo differenziato, nel rispetto delle condizioni della Delibera 1457/2014, e con l'attribuzione dei seguenti codici CER, i relativi quantitativi possono essere conteggiati tra le percentuali di RD :

- 080318 toner per stampa esauriti diversi da quelli di cui alla voce 080317
- 130205* scarti di olio minerale per motori, ingranaggi lubrificazione, non clorurati
- 130208* altri oli per motori ingranaggi e lubrificazione
- 160103 pneumatici fuori uso
- 160107* filtri olio
- 160216 componenti rimossi da apparecchiature fuori uso diversi di quelli di cui alla voce 160215* (limitatamente a toner e cartucce da stampa provenienti da utenze domestiche)
- 160504* gas in contenitori a pressione, contenenti sostanze pericolose (limitatamente a estintori e aerosol a uso domestico)
- 160505 gas in contenitori a pressione diversi di quelli di cui alla voce 160504* (limitatamente a estintori e aerosol a uso domestico)
- 160601* batterie al piombo
- 160602* batterie al nichel cadmio
- 160603* batterie contenenti mercurio

N) Rifiuti prodotti a seguito di eventi precipitativi intensi o meteo marini eccezionali: qualora, a seguito di eventi precipitativi intensi, o meteo marini eccezionali, si verifichi una produzione anomala di rifiuti, classificati alternativamente con i CER 200301, 200303, 200399 o 200307, in un arco temporale immediatamente connesso al verificarsi dell'evento, e la gestione straordinaria di tali rifiuti sia regolamentata da atti contingibili e urgenti ai sensi dell'art.191 del D.Lgs.152/2006, ovvero da atti emanati in attuazione della Legge 225/1992 anche da parte di commissari delegati, tali rifiuti non devono essere computati né nel totale dei rifiuti prodotti né nella quantità raccolta in modo differenziato.

L.R. 07/04/2015, n. 12

Disposizioni di adeguamento della normativa regionale.

Fra le varie disposizioni transitorie, si definisce che "*Nelle more della approvazione del Piano metropolitano e dei piani d'area di cui all'articolo 16 della L.R. 1/2014 e del Piano d'Ambito di cui all'articolo 15 della L.R. 1/2014, al fine di non ritardare la realizzazione di impianti essenziali per evitare l'insorgere di emergenze nella gestione dei servizi o di rilievi per il mancato rispetto della normativa europea:*

a) la Città metropolitana e le Province provvedono ad assicurare la continuità della gestione della fornitura dei servizi in essere, tramite:

- *subentro nei rapporti contrattuali stipulati dai comuni;*
- *nuovi affidamenti, nel rispetto della vigente normativa comunitaria e statale, comunque finalizzati a raggiungere l'obiettivo dell'unicità della gestione in ciascuna area;*
- *mantenimento, in capo ai comuni, dei contratti relativi a gestioni in house esistenti, fino alla scadenza degli stessi;*

b) le procedure connesse alla realizzazione di interventi per la gestione dei rifiuti urbani vengono portate a conclusione dagli enti che le hanno avviate."

Si tenga presente che la Legge Regionale 1 dicembre 2015, n. 20 ha successivamente introdotto un ulteriore comma (si veda più avanti).

L.R. 10/04/2015, n. 15

Disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni).

Per quanto concerne le funzioni in materia di gestione integrata dei rifiuti (disciplinate dalla L.R. 24 febbraio 2014, n.1, "*Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti*", e successive modificazioni e integrazioni), conferma che il ruolo delle Province appare coerente con la funzione fondamentale di fornire ai Comuni assistenza tecnica amministrativa, mentre alla Città metropolitana sono attribuite le funzioni dell'ente preposto alla strutturazione dei sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e di organizzazione dei servizi di interesse generale di ambito metropolitano.

D.G.R. 28/07/2015, n. 815

Disposizioni per l'attuazione della Legge regionale n.1/2014 come modificata dalla L.R. 12/2015 - Costituzione della Segreteria tecnica del Comitato d'ambito per il ciclo dei rifiuti.

Nella delibera vengono approvati gli indirizzi procedurali volti all'attuazione delle disposizioni legislative di cui alla Legge Regionale n.1/2014, come modificata dalla Legge Regionale n.12/2015, ovvero:

- *la Città metropolitana e le Province possono istituire e gestire, con atto regolamentare specifico, ovvero con riferimento alle disposizioni statutarie, forme organizzate di partecipazione dei Comuni all'esercizio delle competenze attribuite dalla normativa regionale, ai fini dell'acquisizione di pareri, orientamenti ed indirizzi in merito alle specifiche materie oggetto di decisione, fermo restando che, ai fini*

delle determinazioni da prendere in seno al Comitato d'Ambito di cui all'art. 15 della Legge regionale n.1/2014, avranno efficacia unicamente le espressioni di voto del Sindaco Metropolitano e dei Presidenti delle Province;

- *ai fini dell'esercizio delle competenze attribuite alla Città Metropolitana ed alle province dall'articolo 24 e dall'articolo 14, comma 5, della legge regionale n.12/2015, con riferimento al periodo transitorio, ferma restando la necessità di una preliminare decisione strategica in merito al disegno complessivo della ripartizione territoriale dei servizi di gestione rifiuti perseguita all'interno del territorio provinciale, si ritengono praticabili soluzioni definite sulla base di indirizzi fissati dalle Province e Città Metropolitana e condivise con i Comuni, anche in veste attuativa, finalizzate a garantire la continuità dei servizi nella immediata fase transitoria.*

L.R. 01/12/2015, n. 20

Misure per lo sviluppo della raccolta differenziata e del riciclaggio.

Prevede che tutti i Comuni presentino, entro il 31 marzo 2016, alla Regione e alla Provincia o Città metropolitana competente per territorio, programmi organizzativi per l'incremento della raccolta differenziata e del riciclaggio in relazione ai seguenti elementi principali:

- azioni per introdurre sistemi di raccolta differenziata delle frazioni riciclabili che consentano di raggiungere risultati di riciclaggio, rispetto al rifiuto prodotto delle medesime frazioni, almeno del ***45% al 2016 e del 65% al 2020 in termini di peso*** (per il Comune di Genova pari al 40% al 2016 e 65% al 2020); dal 2017 i risultati saranno certificati dall'Osservatorio regionale sui rifiuti in base al Documento 30 ottobre 2013 del Ministero per l'ambiente (i Comuni che non li raggiungeranno concorreranno al sistema d'ambito versando 25 Euro per tonnellata di indifferenziato, a concorrenza del quantitativo mancante rispetto ai citati obiettivi di riciclaggio), inserendo tali obiettivi nei capitolati per l'affidamento del servizio di gestione o – per quelli in corso – rinegoziando una struttura del servizio in grado di raggiungerli;
- azioni finalizzate all'introduzione di sistemi di tariffazione puntuale sulle quantità di rifiuti indifferenziato prodotto;
- azioni e interventi finalizzati al riciclaggio in loco della frazione organica prodotta tramite sistemi di compostaggio domestico o di comunità;
- la raccolta differenziata deve prevedere modalità per massimizzare il recupero di materia.

Stabilisce, inoltre, che i Comuni possano provvedere in autonomia a un nuovo affidamento solo in presenza di un provvedimento che individui i nuovi "bacini di affidamento".

Infine da citare che viene introdotto un importante comma alla *Legge Regionale 12/2015, introducendo all'art. 24 un nuovo comma 2 bis* che recita: "***Ove la Provincia o la Città metropolitana abbiano definito, con proprio provvedimento anche a titolo di stralcio del Piano d'area o Piano metropolitano, il disegno complessivo della ripartizione territoriale dei servizi di gestione rifiuti da perseguire all'interno del territorio, con l'individuazione dei bacini di affidamento, i comuni possono provvedere, in conformità agli indirizzi definiti da Provincia o Città metropolitana, ad un affidamento del servizio di gestione integrata rifiuti per un periodo non esteso oltre il 31 dicembre 2020."***

2.3.2.Assetto normativo Autorità d'Ambito

La Legge Regionale n. 18/1999 ("*Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia*"), all'articolo 28 individuava inizialmente il territorio di ciascuna Provincia quale ambito territoriale ottimale.

Alla luce del mutato quadro legislativo nazionale operato dal D.Lgs. 152/2006, la Regione - con L.R. n. 39/2008 – aveva quindi disciplinato la costituzione dei Consorzi fra Enti locali quali Autorità d'Ambito, definendo (con D.G.R. n. 350 del 27 marzo 2009) Schemi di Statuto e Convenzione che gli Enti locali avrebbero dovuto approvare.

Tale processo, giunto pressoché a totale completamento con la stipula degli atti costitutivi, ha quindi subito una improvvisa interruzione con l'approvazione della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Finanziaria 2010), che prevedeva, entro un anno dalla entrata in vigore (poi prorogato fino al 31 dicembre 2012), la soppressione delle Autorità d'ambito territoriale del D.Lgs. 152/2006 e, entro il medesimo termine, l'attribuzione con legge regionale delle funzioni già esercitate da dette Autorità, stabilendo il perdurare dell'efficacia delle disposizioni di cui agli art. 148 e 201 del D.Lgs. 152/2006 fino alla data di entrata in vigore della legge regionale.

Dopo le modifiche del quadro normativo nazionale che hanno previsto una profonda modifica delle Province (sia nelle funzioni sia nell'assetto istituzionale), delle Città metropolitane nonché delle norme per l'affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, dopo che l'art. 21 della L.R. n. 50/2012 aveva disposto l'assegnazione transitoria alle Province fino al 31 dicembre 2013 delle funzioni già di competenza delle Autorità d'ambito territoriale ottimale, l'art. 5 ***della L.R. n. 1/2014 (come modificata dalla L.R. n. 12/2015),*** ha definito che:

- il territorio regionale rappresenta un unico Ambito territoriale ai fini della gestione dei rifiuti urbani, articolato in quattro aree coincidenti con il territorio della Città metropolitana e delle tre Province liguri;
- la Città Metropolitana e le Province organizzano i servizi relativi alla raccolta e al trasporto dei rifiuti, alla raccolta differenziata e all'utilizzo delle infrastrutture al servizio della raccolta differenziata, definendo i bacini di affidamento, nonché alla gestione dei rifiuti residuali indifferenziati ed al loro smaltimento, sulla base – rispettivamente - di uno specifico "Piano metropolitano" e di un specifico "Piano d'area" (approvati entro dodici mesi dalla approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti), anche individuando bacini di affidamento comprendenti unioni di Comuni situate in una diversa Provincia;
- il Piano d'ambito è approvato entro sei mesi dalla approvazione del Piano metropolitano e dei Piani d'area;
- sono salvaguardate le scelte di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, anche riguardanti più aree contigue, effettuate ai sensi della previgente normativa e rispondenti a criteri fissati dall'Autorità d'ambito., nonché le scelte di gestione omogenea fra più comuni già operative, anche riguardanti singole fasi del ciclo gestionale.

Il modello di governance proposto per il settore rifiuti prevede un'Autorità d'ambito per il ciclo dei rifiuti che, tramite il Comitato d'Ambito (rappresentativo dei diversi livelli di governo) definisce gli indirizzi strategici della gestione e dispone in merito agli aspetti di portata generale), e forme associative fra i Comuni (alle quali sono assegnate le funzioni in materia di organizzazione, affidamento e controllo dei servizi per aree territoriali omogenee, tali da consentire economie di scala ed efficienza nei servizi).

La Regione Liguria, quale Autorità d'ambito per il governo del ciclo dei rifiuti, opera attraverso un Comitato d'ambito costituito da:

a) il Presidente della Giunta regionale o suo delegato;

b) gli Assessori regionali competenti;

c) il Sindaco della Città metropolitana o suo delegato;

d) i Presidenti delle Province o loro delegati.

Le funzioni del Comitato d'ambito riguardano le attività strategiche del ciclo di gestione dei rifiuti nei suoi diversi aspetti: dall'approvazione del Piano d'ambito alla definizione dei livelli economici e qualitativi dei servizi, agli indirizzi procedurali connessi alla realizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti.

Con ***l'art. 24 della L.R. 7 aprile 2015, n. 12 (modificato dalla L.R. n. 20/2015***), è stato disposto che, nelle more dell'approvazione del Piano d'Ambito, al fine di non ritardare la realizzazione di impianti essenziali a evitare emergenze gestionali o mancato rispetto di norme europee (fatte salve le procedure di gara già avviate):

- la Città metropolitana e le Province assicurano la continuità della gestione della fornitura dei servizi in essere (tramite subentro nei rapporti contrattuali stipulati dai Comuni, nuovi affidamenti finalizzati a raggiungere l'obiettivo dell'unicità della gestione in ciascuna area, oppure con mantenimento, in capo ai Comuni, dei contratti relativi a gestioni in house esistenti fino alla scadenza degli stessi);
- le procedure connesse alla realizzazione di interventi per la gestione dei rifiuti urbani vengono portate a conclusione dagli enti che le hanno avviate;
- ove la Provincia o la Città metropolitana abbiano definito, con proprio provvedimento anche a titolo di stralcio del Piano d'area o Piano metropolitano, il disegno complessivo della ripartizione territoriale dei servizi di gestione rifiuti da perseguire all'interno del territorio, con l'individuazione dei bacini di affidamento, i Comuni possono provvedere, in conformità agli indirizzi definiti da Provincia o Città metropolitana, a un affidamento del servizio di gestione integrata rifiuti per un periodo non esteso oltre il 31 dicembre 2020.

In tale quadro, le Province operano in qualità di Ente di governo dell'Area Omogenea ai sensi del combinato disposto della legge n.56/2014 (individuazione delle Province come enti di secondo livello), della L.R. n.1/2014 (articolo 14), e dell'articolo 7, comma 1, lettera a) del D.L. n. 133/2014 (definizione degli enti di governo delle Aree Omogenee).

Con ***Deliberazione n. 2 del 21 gennaio 2016***, il Consiglio Provinciale di Savona ha, quindi, nelle more dell'approvazione del Piano d'Area e del Piano d'Ambito di cui alla L.R. n. 1/2014 e al Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti, provveduto alla "*Approvazione indirizzi per la redazione Piano d'Area omogenea per la gestione dei rifiuti della Provincia di Savona di cui L.R. n° 1/2014, relativi alla determinazione dei "Bacini di Affidamento" come definiti nella Delibera dell'Assemblea dei Sindaci della Provincia di Savona n° 3 del 24/06/2015, nel Decreto del Presidente della Provincia di Savona n° 101 del 21/07/2015 e nella L.R. n°20/2015*", i quali prevedono:

1) la definizione di 3 "Bacini di Affidamento": Levante (29 Comuni per 114.011 abitanti), Capoluogo (Comune di Savona con 61.529 abitanti) e Ponente (39 Comuni per 107.604 abitanti);

2) nelle more dell'approvazione del Piano d'Area di cui alla L.R. n. 1/2014 e del processo di messa a regime del sistema come previsto dalla vigente normativa nazionale e regionale, un periodo di "transizione" di cinque anni che traguardi il 31 dicembre 2020; in tale periodo transitorio, alla scadenza dei singoli contratti di gestione del servizio rifiuti, tenuto conto che la Provincia svolge un ruolo di coordinamento, regia, indirizzo, e controllo per assicurare il rispetto della normativa e della pianificazione di settore comunitaria, nazionale e regionale, agli affidamenti provvedono direttamente i Comuni obbligatoriamente aggregati nei succitati "Bacini di

Affidamento", secondo le modalità e le forme associative previste dalla normativa nazionale e/o regionale ovvero individuando un comune capofila;

3) per procedere a nuovi affidamenti che traguardino la copertura fino al 31 dicembre 2020 dovranno essere rispettate le seguenti condizioni:
   a) affidamenti nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale (che non potranno comunque superare il 31 dicembre 2020, prevedendo inoltre, in essi la clausola di salvaguardia relativa alla risoluzione contrattuale anticipata laddove la Provincia individui prima di tale data il gestore unico):
      - gara d'appalto;
      - società mista con gara d'appalto per il socio privato;
      - in house providing, attraverso il controllo analogo esercitato dall'amministrazione aggiudicatrice sui propri servizi.
   b) rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale in materia di raccolta differenziata; qualora il Comune non possa avvalersi della norma di salvaguardia ovvero non abbia ancora raggiunto le percentuali di raccolta differenziata del 65% previsto dalla vigente normativa nazionale e regionale, dovrà procedere a definire, attraverso i generali istituti di concertazione, un cronoprogramma delle azioni da intraprendere che consentano di attivare entro il 2015 quanto previsto dal Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti (Delibera del Consiglio Regionale n.14 del 25 marzo 2015) e raggiungere, nel più breve tempo possibile, risultati in linea con le previsioni di legge;
4) i Comuni, che alla scadenza dei propri contratti di gestione del servizio rifiuti, si trovano nelle condizioni normative e giuridiche per poter procedere a una proroga, potranno utilizzare tale istituto con le stesse modalità e requisiti di cui al punto 3)-lettera b) (tali proroghe non potranno in ogni caso superare il 31 dicembre 2020);
5) allo stesso modo, i Comuni che, con il contratto in scadenza o scaduto, dimostrano di non poter procedere ad aggregazione, hanno la possibilità di procedere in autonomia a un nuovo affidamento di durata non superiore al 31 dicembre 2020 seguendo sempre le disposizioni di cui al punto 3)-lettera b);
6) qualora non siano rispettate le condizioni di cui al precedente punto 3), la Provincia, al fine di evitare l'insorgere di emergenze nella gestione dei servizi o di rilievi per il mancato rispetto della normativa europea, procederà d'ufficio al nuovo affidamento così come previsto dall'articolo 24 della L.R. n. 12 del 7 Aprile 2015.

2.3.3.Il ruolo delle Province

La ***Legge n. 81 del 25 marzo 1993*** aveva stabilito l'elezione popolare diretta dei presidenti delle province italiane, ricorrendo a un eventuale turno di ballottaggio qualora nessun candidato avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei consensi. La durata in carica del presidente, originariamente fissata in quattro anni, fu prolungata a cinque, e l'intero sistema normativo venne consolidato nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D. Lgs. n. 267 del 2000).

Contestualmente alla scelta del presidente, si tenevano le elezioni del Consiglio Provinciale, sul principio del governo di legislatura. I consiglieri, in numero variabile da 24 a 45 secondo l'entità della popolazione, erano eletti con un particolare sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza. L'elettore poteva tracciare sulla scheda elettorale, di colore giallo, un segno su un candidato presidente e su un candidato consigliere che lo sosteneva. Alla coalizione collegata al

presidente eletto veniva comunque garantito almeno il 60% dei seggi consiliari; tenuta presente questa clausola, i seggi venivano ripartiti in maniera proporzionale con metodo D'Hondt sulla base dei voti conseguiti dalle varie coalizioni, e in seconda istanza dalle singole liste, nella circoscrizione unica provinciale. I candidati si presentavano però in collegi uninominali e, determinato il numero di seggi assegnati a ciascuna lista, venivano dichiarati eletti coloro che, all'interno della stessa, avessero ottenuto le maggiori percentuali di voto nel proprio collegio.

Il panorama normativo si è arricchito ulteriormente con l'emanazione del decreto legge n.95/2012 convertito in legge 228/2012, e della ***Legge 7 aprile 2014 n. 56 -Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di Comuni (cd. Legge Delrio) -*** che prevedono una profonda modifica delle Province, sia sotto il profilo delle funzioni attribuite, che sotto il profilo dell'assetto istituzionale. Di fatto, le province delle regioni ordinarie sono state trasformate in *Enti amministrativi di secondo livello* con elezione dei propri organi a suffragio ristretto, mentre contestualmente è stata prevista la trasformazione di dieci province in città metropolitane.

La legge 56/2014, infatti, per questo aspetto ha voluto segnare una cesura netta e radicale con il passato amministrativo delle Province, e con il principio stesso di uniformità amministrativa invalso fin dalla "*legge Rattazzi*" del 1859. Dunque, nel definire le nuove funzioni fondamentali, l'odierna riforma ha abbandonato quasi del tutto la linea di continuità storica dei cataloghi di funzioni proprie delle Province, che ancora si ritrovava ben rappresentata dall'art. 19 del Testo Unico degli Enti Locali. Non solo. Il Legislatore della 56/2014 ha definitivamente abbandonato anche la sistematica di classificazione delle funzioni fondamentali che era stata in precedenza utilizzata per clusterizzare le funzioni amministrative di competenza delle Province in aggregati omogenei secondo la scala "materie/funzioni/servizi".

La legge ha abolito la Giunta provinciale, redistribuendo le deleghe di governo all'interno del Consiglio provinciale, molto ridimensionato nel numero dei suoi membri, e introducendo così un'inedita forma di governo presidenziale pura, del tutto nuova alla vita politica italiana repubblicana. Un nuovo organo, l'Assemblea dei sindaci, assume il compito di deliberare il bilancio ed eventuali modifiche statutarie.

Pertanto, la Legge 56/2014 opera un profondo riordino del ruolo delle Province, che vengono confermate nella natura di enti titolari di alcune specifiche funzioni fondamentali di programmazione, coordinamento e gestione di politiche e servizi di area vasta. Quindi, pone in capo alle Province la titolarità di alcune funzioni amministrative già esercitate che diventano funzioni fondamentali, e ne aggiunge di nuove rispetto alle funzioni storicamente svolte ai diversi titoli di legittimazione della "attribuzione statale" (TUEL e altre leggi), "delega" (D.P.R.616/77), "attribuzione regionale", o "trasferimento" (D.Lgs. 112/98).

L'elenco delle funzioni fondamentali previsto nel comma 85 è piuttosto eterogeneo: vi rientrano sia competenze puntuali come, ad esempio, la "pianificazione territoriale provinciale di coordinamento", sia funzioni amministrative generali come, ad esempio, la "tutela e valorizzazione dell'ambiente", nella quale rientrano sicuramente diverse competenze oggi esercitate dalle Province e definite come funzioni "proprie".

E' pertanto necessario procedere secondo la volontà espressa dal legislatore della riforma in relazione si seguenti principi e criteri:

- l'attribuzione alle Province delle diverse attività amministrative riconducibili alle nuove funzioni fondamentali elencate nel comma 85, lett. a) b) c) d) e) f);
- la ricomposizione in modo organico in capo alle Province di tutte le competenze che sono esercitate da altri soggetti amministrativi e che invece rientrano nelle funzioni fondamentali;

- l'eventuale trasferimento ad altri livelli di governo delle competenze amministrative oggi svolte dalle Province che non rientrano nelle loro funzioni fondamentali.

Come già detto, la legge 56/14 introduce infine un rapporto di stretta interdipendenza politica e funzionale tra le nuove Province e i Comuni, sulla gestione di attività amministrative già fortemente legata sul piano gestionale.

Per questo aspetto, la Conferenza unificata potrebbe individuare dei criteri e definire degli indirizzi precisi che rafforzino le capacità di collaborazione di Comuni, Province e Città metropolitane nello svolgimento delle funzioni locali attraverso le convenzioni di delega/avvalimento, ovvero le diverse forme di intesa richiamate dalla legge.

Ciò è senza dubbio auspicabile rispetto alle nuove funzioni fondamentali che la legge attribuisce alle Province, come ad esempio quella "di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive", così come per le nuove funzioni fondamentali assegnate alle Città metropolitane, si pensi allo sviluppo economico

Ma l'instaurazione di nuove forme di cooperazione tra Comuni e Province/Città Metropolitane è anche auspicabile per le funzioni amministrative che oggi sono attribuite in modo frammentato e disperso in diverse strutture amministrative afferenti ai vari livelli del governo locale (per esempio in materia di difesa del suolo e prevenzione delle calamità) che potrebbero essere oggetto di appositi accordi nel territorio per individuare le modalità di esercizio ottimale, ricomponendo in modo organico le relative funzioni ad un unico livello di governo. Per questo aspetto, andranno attentamente valorizzate le forme associate di esercizio, che al livello dei Comuni sono già ampiamente utilizzate in specie nella forma delle "convenzioni plurifunzionali" o delle Unioni di Comuni ma che, invece, sono pressoché sconosciute alle Province ancorché già previste fin dal Testo Unico Enti Locali.

Nella materia in esame va inoltre ricordato il ***D.L.179 18.10.2012 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, convertito in L. 221 17.12.2012 ha inserito, nel testo dell'articolo 3 bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148,*** il seguente comma , la cui applicazione , alla luce di quanto indicato al periodo precedente, non pare del tutto agevole: "*Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo*".

E' appena il caso di accennare, in questa sede, alle numerose modificazioni apportate alla disciplina sull'affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica – tema evidentemente connesso a quelli dell'organizzazione e gestione dei servizi - a partire dall'art. 113 della L.267/2000 , più volte modificato, per giungere all'articolo 23 bis della L.133/2008 , fino all'art. 4 della L.148/2011 , infine abrogato dalla Sentenza Corte Costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012, ed all'attuale assetto legislativo, derivante in via principale dai principi comunitari.

2.3.4.Gli strumenti di pianificazione

Piano Provinciale per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati

Il primo Piano Provinciale di gestione dei Rifiuti era stato approvato con Deliberazione del Consiglio Provinciale n° 19 del 18 giugno 2002.

Successivamente, con Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 11 del 15 marzo 2006 è stato adottato lo schema del nuovo Piano, definitivamente approvato con Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 35 del 26 giugno 2007, finalizzato all'adozione di un sistema di gestione integrato dei rifiuti urbani, che rappresentava il documento di riferimento per la programmazione d'Ambito.

Il Piano individuava una serie di azioni tese al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- riduzione della produzione dei rifiuti;
- massimizzazione della raccolta differenziata: individuava come obiettivo raggiungibile il 49,4% di RD per il 2009 e il 53,4% per il 2014;
- minimizzazione dell'impatto dello smaltimento in discarica: prevedeva la realizzazione di impianti a bocca di discarica per la biostabilizzazione della frazione a basso potere calorifico nel rifiuto residuo;
- massimizzazione del recupero di energia: prevedeva una ulteriore lavorazione del rifiuto residuo per ottenere CDR di qualità (Combustibile Derivato dai Rifiuti);
- minimizzazione della pressione degli impianti di discarica: il ruolo degli impianti di discarica doveva essere di tipo residuale sia dal punto di vista quantitativo sia qualitativo;
- autosufficienza della Provincia di Savona per lo smaltimento dei rifiuti residui.

Come stabilito dalle disposizioni transitorie all'art. 23 della L.R. n. 1/2014 (in materia di Ambito ottimale), il Piano Provinciale in essere alla data di entrata in vigore di tale legge manteneva efficacia fino alla approvazione del nuovo Piano regionale per la gestione dei rifiuti relativamente alla individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti e all'organizzazione dei sistemi di raccolta differenziata in relazione alle dimensioni e caratteristiche territoriali di riferimento.

Piano Regionale di gestione rifiuti 2000-2012

Il Piano, approvato il 29 febbraio 2000, adeguava e sostituiva i due precedenti sui servizi di smaltimento (approvato nel 1992 e modificato nel 1995) e sulla raccolta differenziata (approvato nel 1996), e prendeva in considerazione l'intero ciclo gestionale dei rifiuti, dalla produzione al recupero, individuando - per ciascuna fase - problematiche e ipotesi di soluzione.

Il Piano definiva e analizzava diversi scenari di gestione dei rifiuti urbani e i criteri per la localizzazione degli impianti.

I principi guida della strategia contenuta nel Piano erano rivolti a garantire l'efficienza e l'economicità all'interno degli ambiti territoriali, il cui territorio coincideva con quello delle quattro Province liguri.

Piano Regionale di gestione dei rifiuti e delle bonifiche 2015

Approvato con delibera del Consiglio Regionale n. 14 del 25 marzo 2015, dopo una approfondita analisi della situazione regionale, il Piano contiene gli indirizzi e le strategie per gestire i rifiuti urbani, i rifiuti speciali e le operazioni di bonifica nel periodo fino al 2020, indicando le modalità per una evoluzione complessiva del sistema regionale verso (e oltre) gli obiettivi previsti a livello comunitario e nazionale.

In coerenza con la gerarchia comunitaria di gestione dei rifiuti, obiettivo prioritario è quello di promuovere una riduzione dei rifiuti prodotti (-11,6% al 2020 rispetto al dato del 2012), da

perseguire mediante le azioni del "Programma regionale di prevenzione" (ai sensi dell'art.199 del D.Lgs. 152/2006), quale parte integrante del Piano regionale di gestione.

Per conseguire tali risultati, nell'analisi dei sistemi di raccolta utilizzabili, il Piano rileva come "*la riconversione verso modelli domiciliari non costituisca ormai un'opzione, ma una vera necessità*".

Con l'obiettivo di individuare uno standard anche in relazione ai colori dei contenitori utilizzati per la raccolta (EN 16403:2012 - Waste management - Waste visual elements), il Piano, "*Considerati i modelli attualmente più diffusi e gli orientamenti del Comitato Europeo di Normazione (CEN), nonché gli indirizzi diffusi da CONAI nell'ambito dei bandi rivolti ai Comuni, i seguenti colori devono essere considerati il riferimento unico per le relative raccolte*":

GRIGIO	Raccolta indifferenziata	
BLU	Raccolta differenziata carta e cartone	
VERDE	Raccolta differenziata vetro	
GIALLO	Raccolta differenziata plastica	
TURCHESE	Raccolta differenziata imballaggi in metallo	
MARRONE	Raccolta differenziata organico	

Viceversa, in base a una ricognizione effettuata nel 2013, i colori maggiormente diffusi nei Comuni della Liguria risultano i seguenti:

VERDE	Vetro	
BIANCO	Giornali, riviste, cartone (a volte)	
GIALLO	Imballaggi di plastica, metallo, cartone (a volte)	
MARRONE	Rifiuti organici (parte umida)	

Il Piano da particolare importanza alla governance del ciclo dei rifiuti, con l'obiettivo di favorire il processo di aggregazione di enti locali e gestori, superando le criticità dovute all'attuale frammentazione.

Un capitolo specifico è dedicato alla gestione del periodo d'emergenza contingente, in attesa che il quadro previsto arrivi a regime come previsto dal piano.

I principali obiettivi di Piano al 2020 sono:

- prevenzione/riduzione rifiuti: -11,6% produzione rifiuti rispetto al dato 2012, pari a 110.000 tonnellate in meno e a una produzione procapite inferiore a 520 kg/ab*anno;
- raccolta differenziata: 65% (pari a 538.200 tonnellate avviate a recupero, delle quali 174.000 relative a organico+vegetale), riportati in dettaglio nella seguente tabella:

Frazione differenziata	t/anno
Organico + verde	174.120
Carta	76.960
Metalli	8.040
Vetro	66.101
Plastica	57.004
Legno	63.651
Ingombranti	21.186
Altro	71.138
TOTALE	538.200

- recupero: 50% in peso dei rifiuti urbani avviati a riciclaggio calcolati secondo metodo standard (carta/cartone, metalli, plastica, vetro, legno, frazione organica e vegetale);
- potenziare i sistemi di trattamento della frazione umida (prioritariamente digestione anaerobica);
- promuovere il trattamento meccanico-biologico dell'indifferenziato.

Nella tabella seguente sono riportati gli obiettivi generali e le relative linee di azione (ciascuna delle quali declinata nelle attività da implementare), per raggiungere i risultati attesi dal Piano.

Obiettivi generali	Obiettivi specifici	Linee di azione
Prevenzione o riduzione della produzione	Favorire e sviluppare la prevenzione (riduzione dei rifiuti alla fonte)	• Incentivo alla diffusione del GPP (Acquisti verdi) • Sviluppo della pratica del compostaggio domestico e di comunità • Azioni per la riduzione di specifiche tipologie di rifiuti (compreso piano regionale di prevenzione spreco alimentare) e la promozione del riuso • Iniziative per la diffusione della cultura della prevenzione • Supporto ad attività e processi produttivi orientati a una minor produzione di rifiuti da imballaggio dei prodotti
Riciclaggio	Portare il sistema della raccolta differenziata al risultato del 65% del rifiuto prodotto	• Diffusione sistemi di raccolta domiciliare delle frazioni riciclabili e del secco residuo • Potenziamento e condivisione della rete di infrastrutture pubbliche di primo conferimento della RD • Supporto alla realizzazione di impianti per il trattamento della frazione organica • Applicazione di sistemi di tariffazione puntuale • Approvazione misure per rendere omogenee le modalità di organizzazione della raccolta differenziata, anche tramite adozione di standard su attrezzature dedicate

Obiettivi generali	Obiettivi specifici	Linee di azione
Recupero	Favorire condizioni di effettivo recupero del rifiuto differenziato	• Sviluppo, anche in accordo con CONAI, di sistemi di tracciabilità e rendicontazione sul fine vita rifiuti differenziati • Creazione di attività produttive connesse alle filiere del recupero
Prevenzione o riduzione della produzione e nocività rifiuti, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero	Conseguire l'autonomia di gestione del residuo indifferenziato con riferimento ai sistemi territoriali individuati	• Individuazione e realizzazione dei sistemi di pretrattamento • Limitazione nella realizzazione di nuove discariche e ampliamenti delle esistenti quali impianti di servizio ai sistemi individuati
Riutilizzo, riciclaggio e recupero	Delimitare omogenei bacini di raccolta e gestione a carattere intercomunale	Definizione, tramite il Piano e la Legge Regionale sulle funzioni in materia, del perimetro e delle modalità operative per la costituzione di bacini territoriali omogenei per i servizi di raccolta dei rifiuti urbani

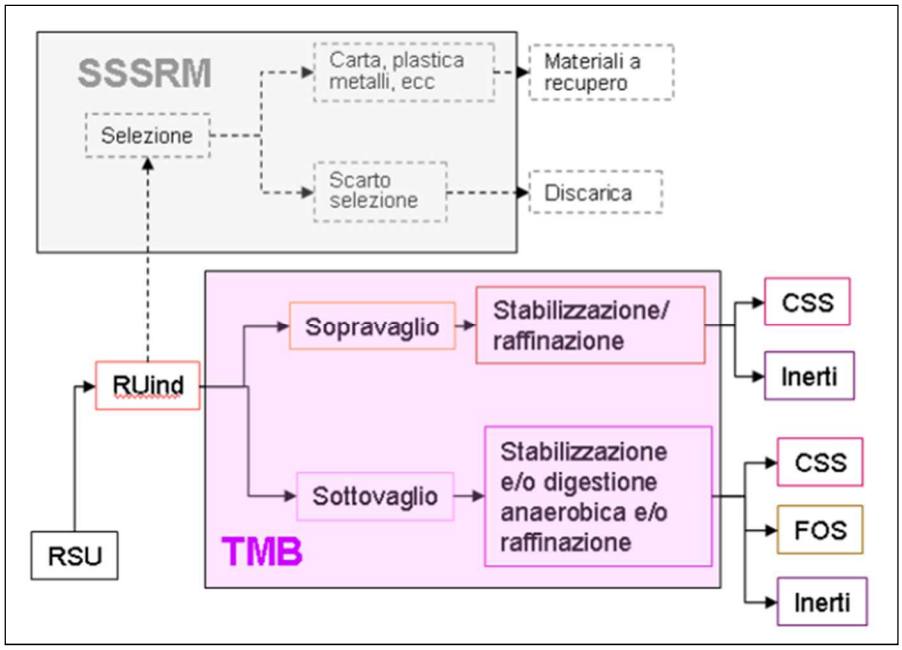
Anche dal punto di vista impiantistico, coerentemente con gli indirizzi comunitari, il piano prevede la sostituzione delle discariche (comunque da adeguare alle attuali disposizioni normative che impongono il pretrattamento dei rifiuti da smaltire), con sistemi di trattamento che consentano di recuperare materia ed energia dalla frazione residua, nell'ottica di raggiungere l'autonomia nella gestione del rifiuto entro il 2020, consolidando, quale indirizzo prioritario del Piano, la necessita del trattamento dei rifiuti residui "a freddo" in impianti di tipo meccanico-biologico (TMB) che abbinino a trattamenti meccanici un processo biologico cui sottoporre la frazione umida separata meccanicamente.

La quantità di rifiuto indifferenziato residuo da trattare al 2020 viene quantificata in 289.800 tonnellate (totale rifiuti urbani prodotti pari a 828.000 tonnellate meno i rifiuti avviati a recupero pari a 538.200 tonnellate).

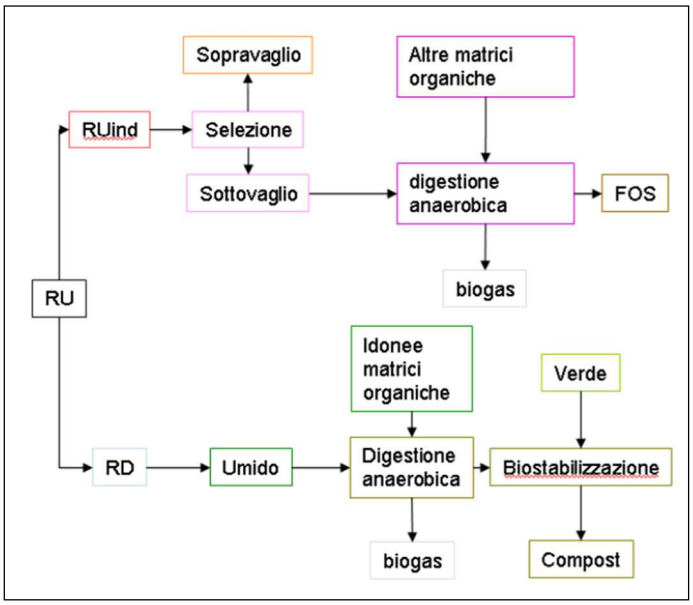
Per la frazione secca ad elevato Potere Calorifico Inferiore (PCI), derivante dagli impianti di TMB e che non può essere inviata a recupero di materia, si prevede, quale opzione prioritaria, il recupero energetico tramite produzione di Combustibile Solido Secondario (CSS), limitando il conferimento a discarica.

Altra opzione perseguibile dal Piano, fatti salvi i vincoli del quadro normativo in tema di PCI, e in termini transitori nelle more del consolidamento tecnico e di mercato dell'opzione CSS (nei termini previsti dal D.M. 22/2013), è quella che riguarda soluzioni basate sul trattamento della frazione secca finalizzate al massimo recupero di materia (e comunque con parametri di resa prefissati rispetto al rifiuto in ingresso, che prevedono il conferimento in discarica della frazione residua non recuperabile) tramite Sistemi a Selezione Spinta per il Recupero di Materia (SSSRM).

Tali sistemi di trattamento della frazione indifferenziata sono schematizzati nella figura seguente:



La necessita di intervenire per colmare il deficit impiantistico relativo alla capacità di trattamento della frazione organica rappresenta uno degli obiettivi prioritari del Piano, promuovendo l'utilizzo di processi modulari di digestione anaerobica in grado di trattare l'umido da indifferenziato (processo seguito da successiva fase di stabilizzazione aerobica), progressivamente convertibili rapidamente al crescere dei quantitativi di frazione organica raccolti in modo differenziato, con recupero di energia dal biogas e miglioramento della qualità del prodotto finale, come schematicamente rappresentato nella figura seguente:

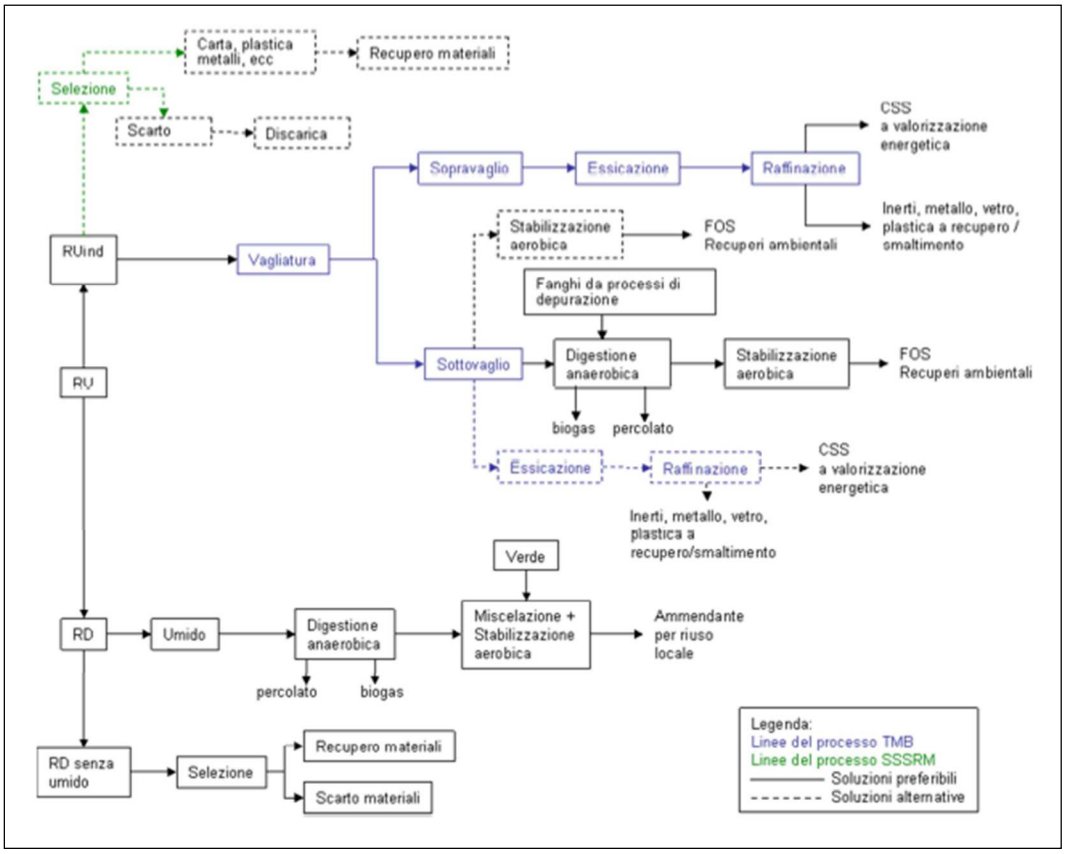


In base a tale strategia, il Piano ritiene che l'impostazione finale nel 2020 debba idealmente corrispondere allo scenario che comprenda la separazione e il trattamento separato della frazione secca dalla frazione umida dei rifiuti residui, con uno o più poli impiantistici a livello provinciale,

progettati per il funzionamento a regime con una percentuale di avvio a recupero del 65%, ma dimensionati per funzionare anche durante il periodo di transizione dal 50% al 65% (il trattamento anaerobico per la frazione umida da raccolta differenziata è riferito ai Comuni a medio/alta produzione di rifiuti, mentre per le aree a bassa produzione il Piano prevede il ricorso al compostaggio di comunità o a piccoli impianti di trattamento, qualora siano giustificati dal un analisi tecnico economica).

Il polo impiantistico finale dovrà essere idealmente composto (come da schema immagine successiva):

- sezione di separazione secco-umido;
- sezione di digestione anaerobica della frazione umida articolata su linee separate in funzione dell'origine del materiale, con produzione biogas;
- sezione di recupero del biogas da digestione anaerobica per produzione energia e trattamento fumi;
- sezione di raffinazione della frazione secca per la produzione di CSS e il recupero di materiali;
- sezione biostabilizzazione digestato per produzione FOS o essicazione per produzione CSS / sezione compostaggio aerobico del digestato di qualità per produzione di compost;
- discarica di servizio.



Il Piano, pur ipotizzando uno scenario alternativo (opzione "zero"), conclude tuttavia prevedendo che "*Dati i vincoli normativi sopra richiamati, non sono peraltro ipotizzabili azioni correttive a valenza alternativa nel caso in cui gli interventi pianificati non trovino realizzazione.*" e che

pertanto "*Fatte salve esigenze di carattere straordinario che possano incidere sul percorso rivolto alla realizzazione degli impianti di trattamento, alle quali si provvederà tramite l'utilizzo di strumenti specifici a valenza transitoria, quali accordi interregionali od operazioni di bilanciamento all'interno del territorio regionale, la strada delle scelte indicate non pare ammettere deroghe.*".

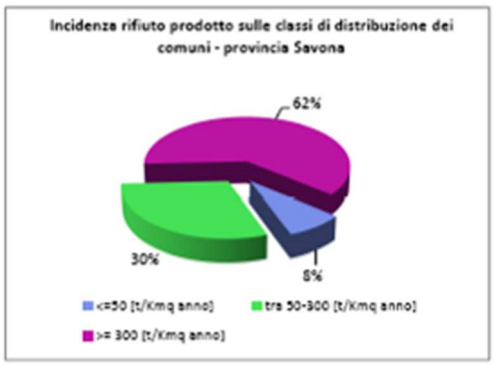
In relazione agli "**Scenari impiantistici abbinati alla dimensione territoriale**", il Piano così sintetizza le indicazioni più opportune:

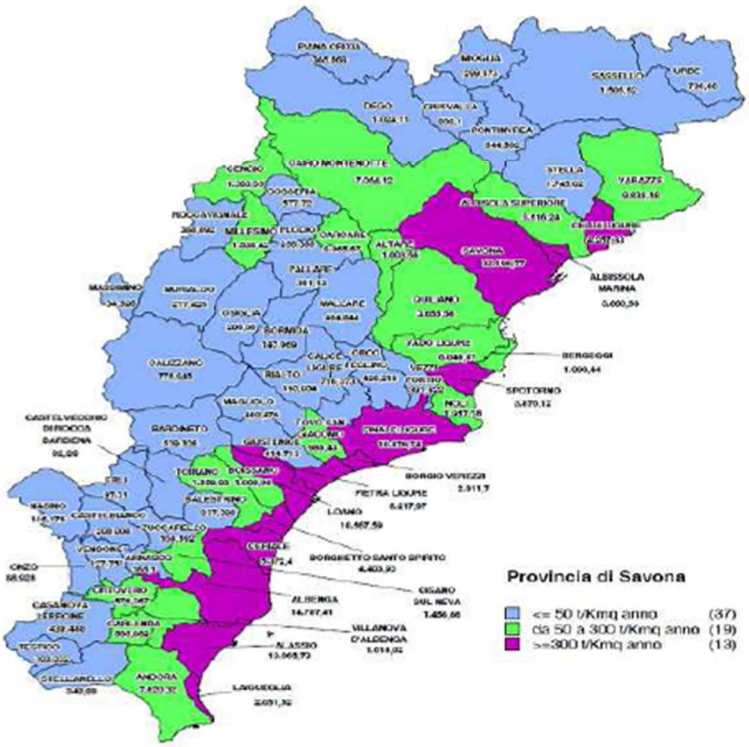
1. per Comuni <= 50 t/Kmq*anno (n. 120):
   - frazione organica a compostaggio domiciliare/comunità/piccoli impianti;
   - rifiuto residuo a impianto trattamento meccanico biologico provinciale;
2. per Comuni da 50 a 300 t/Kmq*anno (n. 72) e Comuni >=300 t/Kmq*anno (n. 43):
   - frazione organica a digestione anaerobica in impianto dedicato / provinciale;
   - rifiuto residuo a impianto trattamento meccanico biologico dedicato / provinciale, insieme alla frazione residua proveniente dai Comuni delle fasce interne.

In riferimento, invece, alla dotazione specifica per la Provincia di Savona, il Piano individua dapprima la distribuzione dei Comuni nelle classi di densità produttiva e di incidenza di rifiuto prodotto (come da figure seguenti):

Provincia di Savona







Sulla base di tale suddivisione, il Piano individua quindi i quantitativi di massima per il dimensionamento degli impianti a livello provinciale (riportati nella tabella seguente).

Tipo di rifiuto	Bacino territoriale di riferimento	t/anno	Comuni Considerati
Suddivizione in base alla produzione di rifiuti			
RU ind	Provincia di Savona	57.960	tutti
Frazione organica da RD	Comuni della provincia della Savona con medio alta produzione >50 t/Km^2 anno	34.100	Alassio, Albenga, Albisola Superiore, Altare, Andora, Bergeggi, Boissano, Borghetto Santo Spirito, Borgio Verezzi, Cairo Montenotte, Carcare, Celle Ligure, Cengio, Ceriale, Cisano Sul Neva, Finale Ligure, Garlenda, Laigueglia, Loano, Millesimo, Noli, Ortovero, Pietra Ligure, Quiliano, Savona, Spotorno, Toirano, Tovo San Giacomo, Vado Ligure, Varazze, Villanova D'Albenga
Frazione organica da RD	Provincia della Savona Comuni a bassa produzione <50 t/Km^2 anno	2.850	Albissola Marina, Arnasco, Balestrino, Bardineto, Bormida, Calice Ligure, Calizzano, Casanova Lerrone, Castelbianco, Castelvecchio Di Rocca Barbena, Cosseria, Dego, Erli, Giustenice, Giusvalla, Magliolo, Mallare, Massimino, Mioglia, Murialdo, Nasino, Onzo, Orco Feglino, Osiglia, Pallare, Piana Crixia, Plodio, Pontinvrea, Rialto, Roccavignale, Sassello, Stella, Stellanello, Testico, Urbe, Vendone, Vezzi Portio, Zuccarello
Suddivizione dei comuni ad media e alta produzione in funzione del territorio			
Frazione organica da RD	Savona e comuni limitrofi	16.500	Borgio Verezzi, Laigueglia, Alassio, Albenga, Borghetto Santo Spirito, Ceriale, Pietra Ligure, Loano, Finale Ligure, Andora, Boissano, Cisano Sul Neva, Garlenda, Noli, Tovo San Giacomo, Ortovero, Villanova D'Albenga, Toirano
Frazione organica da RD	Albenga e comuni limitrofi	17.600	Savona, Celle Ligure, Spotorno, Varazze, Cairo Montenotte, Vado Ligure, Quiliano, Albisola Superiore, Carcare, Millesimo, Cengio, Altare, Bergeggi

In base a tali quantitativi, il Piano prevede che per soddisfare il trattamento dei rifiuti prodotti su base provinciale per il 2020 saranno sufficienti (**opzione 1**):

- 1 impianto di trattamento meccanico biologico / CSS (rifiuto residuo pari a 57.960 t/anno) per tutti i Comuni della Provincia;
- 1 impianto di digestione anaerobica (rifiuto organico pari a 34.100 t/anno), per Comuni vicini alle aree con alta produttività sopra i 50 t/Km2 anno;
- da 20 a 39 impianti di compostaggio di prossimità (rifiuto organico pari a 2.850 t/anno) per i Comuni entroterra con bassa produttività;
- 1 discarica di servizio.

Per la Provincia di Savona ipotizza anche una soluzione alternativa (**opzione 2**):

- 1 impianto di trattamento meccanico biologico / CSS (rifiuto residuo pari a 57.960 t/anno) per tutti i Comuni della Provincia;
- 2 impianti di digestione anaerobica e precisamente:
  - 1 digestione anaerobica (rifiuto organico pari a 17.600 t/anno) per tutti i Comuni limitrofi al Comune di Savona;
  - 1 digestione anaerobica (rifiuto organico pari a 16.500 t/anno) per tutti i Comuni limitrofi ad Albenga;
- da 20 a 39 impianti di compostato di prossimità (rifiuto organico pari a 2.850 t/anno) per i Comuni entroterra con bassa produttività;

- 1 discarica di servizio.

Ipotizza anche l'ipotesi di raddoppio degli impianti di trattamento collegata alla possibilità di integrazione con altre fonti di frazioni organiche umide provenienti da altre sorgenti quali fanghi attivi o da rifiuti agricoli.

Tuttavia, in sede di pianificazione attuativa e di successiva progettazione, il Piano conclude che potranno essere valutate sinergie interprovinciali, tramite opportune intese tra i territori interessati, con ipotesi di impianti TMB/CSS di taglia fino a 75.000 t/anno, relativamente alle Province di Imperia, Savona e della Spezia, e fino a 200.000 tonnellate annue relativamente al territorio della Citta Metropolitana di Genova, cui abbinare opportunamente i previsti impianti di trattamento anaerobico (per un totale massimo di 425.000 tonnellate a inizio 2017).