

Oggetto: **Deliberazione 27 settembre 2023, n. 68 Piano Regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati – Piano dell’economia circolare. Adozione ai sensi dell’articolo 19 della l.r. 65/2014 – Osservazioni ai sensi dell’articolo 19, comma 2, della l.r. 65/2014**

Il presente contributo è stato elaborato congiuntamente dalle Autorità di Ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, istituite ai sensi della legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69. Il presente contributo riguarda osservazioni condivise e di interesse congiunto da parte delle tre Autorità di Ambito.

OSSERVAZIONI alla “Relazione Piano Regionale Gestione dei Rifiuti”, in Allegato A alla deliberazione del Consiglio Regionale

1 Osservazioni al Par. 3.1 “Le assunzioni per la stima della produzione di rifiuti urbani”

Le indicazioni e gli obiettivi del Piano sono basati su due scenari (“inerziale” e “programmatico”) definiti sulla base di previsioni sull’evoluzione della produzione dei rifiuti prodotte da Irpet con la metodologia indicata nel riquadro a pag. 19 della Relazione, che utilizzano serie storiche fino all’anno 2019. Quanto indicato è condivisibile e giustificato, posto che l’ultimo dato disponibile al momento della loro redazione era il 2020, che a causa della pandemia rappresenta indubbiamente un *outlier* e, come tale, non del tutto affidabile ai fini della costruzione di previsioni.

Come noto, la legge lascia alle Autorità, dopo l’approvazione del Piano Regionale, 180 gg per adottare i Piani di Ambito, per predisporre i quali sarà possibile utilizzare dati non solo più aggiornati (2022 o in qualche caso 2023) ma anche metodologie di previsione più analitiche che impiegano dati con dettaglio comunale o di sub-area.

Pertanto, considerata l’importanza che una puntuale quantificazione dei flussi attesi ricopre nella verifica dei fabbisogni impiantistici e nella definizione degli interventi e delle azioni e fermi restando gli obiettivi di riduzione della produzione di rifiuti in generale e dei rifiuti residui indicati nello scenario programmatico, le Autorità ritengono opportuno basare la redazione dei prossimi Piani di Ambito su previsioni fondate su dati e metodologie aggiornati. **Si chiede, pertanto, di integrare il testo del Piano Regionale adottato in modo da confermare che le stime previsionali riportate non rappresentano un vincolo alla successiva pianificazione di ambito e quindi potranno in tale sede essere aggiornate, integrate e modificate.**

Sul punto si osserva che le funzioni del Comitato regionale di coordinamento istituito dall’art. 25, comma 2, della L.R. 69/2011, attualmente limitate alla verifica dei flussi avviati fuori ambito in virtù degli accordi interambito esistenti, potrebbero utilmente essere ampliate in modo da poter creare un efficace strumento di monitoraggio dei fabbisogni dei flussi avviati agli impianti anche in termini di programmazione e pianificazione. Infatti, è di tutta evidenza che il progressivo attuarsi di un ampio mercato nazionale del trattamento e recupero orientato coerente con i principi fondanti di un’economia circolare, ha reso per alcuni flussi di raccolte differenziate secche il riferimento territoriale dell’Ambito, anche regionale, superabile rispetto ad un processo di adeguamento impiantistico in cui alla specializzazione nel trattamento di queste specifiche matrici si accompagnano economie di scala.

2 Osservazioni ai Par. 3.2.2 “Obiettivi di raccolta differenziata”, 3.2.3 “Il modello organizzativo per il conseguimento degli obiettivi”, 3.2.4 “Obiettivi di riciclaggio”

2.1. Lo scenario programmatico del Piano, trapiantato sia al 2028 (orizzonte di Piano) che al 2035 (scenario a lungo termine) è molto sfidante al 2028 (RD 75%, Produzione – 4,9%), con un tendenziale previsto al 2035 di RD all’82% e produzione di rifiuti in diminuzione del 10,5% rispetto al 2019. Le Autorità ritengono tali obiettivi percorribili a livello di ciascun ATO e, in qualche caso, sono già anticipati nella vigente programmazione di Ambito. Fermo restando l’impegno delle Autorità per il loro conseguimento e ricordando che gli obiettivi UE hanno spostato l’attenzione sul recupero e riciclo, **è opportuno evidenziare che tali obiettivi saranno oggetto di analisi e monitoraggio da parte delle Autorità, al fine di individuare percorsi ottimali anche da un punto di vista ambientale ed economico**; target di raccolta differenziata superiori al 75% potrebbero infatti determinare un incremento degli scarti e quindi non avere un aumento effettivo del recupero, per di più a fronte di possibili incrementi dei costi di raccolta.

2.2. L’obiettivo di garantire la presenza di almeno un Centro di Raccolta per comune appare generico e talvolta non coerente, in particolare nel caso di comuni molto piccoli, per cui è già oggi frequente l’esistenza di Centri sovracomunali, o anche per quanto riguarda comuni di grandi dimensioni, dove la presenza di un solo Centro potrebbe essere del tutto inadeguata. **Si ritiene pertanto opportuno modificare l’indicazione dando come riferimento generale l’obbligo di garantire l’accessibilità per gli utenti, intesa per esempio come tempo o distanza massimi per raggiungere il Centro, lasciando alla Pianificazione di Ambito il compito di definire la configurazione ottimale a regime dei Centri di Raccolta**, individuando il fabbisogno di nuove realizzazioni e la relativa localizzazione, e prevedendo la possibilità di accesso degli utenti a tutti i centri esistenti sul territorio, a prescindere dal Comune di residenza.

2.3. Infine, per quanto riguarda la raccolta RAEE e ingombranti, il Piano prevede la raccolta a chiamata e/o a centro di raccolta. **Si ritiene opportuno eliminare la “o”**, prevedendo l’obbligo di raccolta a chiamata/domiciliare come peraltro già indicato in alcuni Contratti di servizio e stabilito da ARERA (art. 29, deliberazione n. 15/2022 (TQRIF).

3 Osservazioni al Par. 3.2.5 “Stima dei principali flussi di rifiuti attesi”

Come già osservato nel precedente punto 1), relativamente alla stima dei principali flussi di rifiuti attesi, **si ritiene opportuno che le Autorità di Ambito nel corso del procedimento di elaborazione della Pianificazione di Ambito possano aggiornare tali stime**, anche in considerazione della possibile dipendenza di tali previsioni dai modelli di raccolta adottati da ciascun territorio (Pap, cassonetti, domiciliare, ecc.) e dalle azioni di incentivazione, quali ad esempio il compostaggio domestico.

4 Osservazioni al Par. 3.3 “Stima degli effetti del Programma di Prevenzione”

Si rimanda a quanto già evidenziato nei precedenti punti 1) e 3), relativamente alla richiesta del possibile adeguamento ed aggiornamento delle stime di dettaglio, all'interno del percorso di aggiornamento delle rispettive pianificazioni di Ambito, anche in maniera coordinata e sulle base di metodologie condivise.

5 Osservazioni al Par. 4 “Fabbisogni di trattamento e smaltimento a confronto con l'impiantistica operativa e in sviluppo”

Si rimanda a quanto già evidenziato nei precedenti punti 1), 3) e 4). Anche relativamente all'individuazione dei fabbisogni di trattamento e smaltimento, **si richiede di integrare il testo del Piano Regionale adottato in modo da confermare che le stime previsionali riportate non rappresentano un vincolo alla successiva pianificazione di Ambito**, e che quindi queste potranno in tale sede essere aggiornate, integrate e modificate, fermi restando, principi ed obiettivi definiti dalla Pianificazione sovraordinata.

6 Osservazioni al Par. 7 “Definizione dei futuri Scenari di Gestione: fase a regime (da 2028)”

Si analizza lo scenario a regime, cioè dal 2028, anno che di fatto è l'ultimo di Piano, sebbene: *“Per verificare il raggiungimento degli obiettivi normativi posti più a lungo termine e per una prima stima dei fabbisogni impiantistici, vengono sviluppate le stime di produzione e gestione dei RU anche per gli anni successivi al 2028 e fino al 2035.*

Tralasciando lo scenario inerziale, ci si concentra ai fini delle osservazioni, sullo scenario programmatico.

Da evidenziare che il principio di base è quello del perseguimento dell'autosufficienza a livello di Ambito per il trattamento, recupero e smaltimento, in particolare di RUI e FORSU e dei decadenti dai loro trattamenti.

Tale principio è esteso cautelativamente agli scarti esitanti dalle fasi di selezione e riciclo delle raccolte differenziate (RD), sebbene per tali frazioni viga il più elastico principio di prossimità e sebbene tali fasi siano svolte spesso anche extra ambito e talvolta extra regione.

Essendo tali flussi ormai significativi, ed in crescita in relazione all'aumento delle RD, ciò può generare delle anomalie nella stima dei fabbisogni di recupero/smaltimento. **E' pertanto necessario, anche in questo caso, che le Autorità di Ambito nel corso del procedimento di elaborazione della pianificazione di Ambito possano aggiornare tali stime**, tenendo conto di tali aspetti nella stima dei fabbisogni, in particolare per quanto riguarda lo smaltimento in discarica, fermi restando gli obiettivi di raccolta separata e restando comunque entro il limite previsto del conferimento massimo in discarica del 10% dei rifiuti prodotti.

7 Osservazioni ai Par. 14.1 “Azioni per la formazione e la comunicazione”, 14.2 “Azioni a sostegno della prevenzione”, 14.3 “Azioni per la massimizzazione del recupero e del riciclaggio

Il Piano prevede il coinvolgimento sistematico delle Autorità di Ambito nello sviluppo delle Azioni. **Si condivide tale approccio, che potrà svilupparsi in sinergia con i percorsi di aggiornamento delle pianificazioni di Ambito.**

8 Osservazioni al Par. 14.3.3 “Azioni per lo sviluppo della “nuova impiantistica EC””

Da un punto di vista impiantistico, il Piano basa la possibilità di chiudere il ciclo degli urbani, laddove a livello di singolo ATO l'impiantistica di Ambito esistente o già autorizzata non garantisca completamente il fabbisogno di trattamento necessario, sull'effettiva risposta del mercato ai fabbisogni mediante la realizzazione di nuova impiantistica di economia circolare. Gli esiti della verifica preliminare affidata alla Manifestazione di Interesse, promossa dalla Regione Toscana alla fine del 2021, hanno in effetti evidenziato la presenza di soggetti disponibili a presentare proposte progettuali per la realizzazione di impianti basati su tecnologie innovative, che la Regione intende seguire con un monitoraggio affidato ad uno specifico tavolo di confronto con le Autorità di Ambito.

L'ulteriore passaggio è individuato nell'adozione da parte delle Autorità d'Ambito dei rispettivi Piani di Ambito, entro 180 giorni dalla data di pubblicazione del Piano dell'economia circolare approvato, che *“devono includere le soluzioni di chiusura del ciclo, sulla base degli indirizzi del Piano dell'economia circolare e del quadro degli interventi aggiornato in base a quanto scaturito dall'attività del predetto tavolo di confronto”*. Si prevede poi che gli impianti individuati in sede di Piano di ambito *“potranno qualificarsi come funzionali alla chiusura del ciclo gestionale dopo specifica “procedura ad evidenza pubblica” finalizzata alla validazione tecnico economica della soluzione prospettata”*.

Il Piano prevede, inoltre, la possibilità che, qualora non fosse possibile prospettare tali soluzioni, le Autorità assegnino ai Gestori il compito di presentare entro 90 gg *“soluzioni utili al superamento delle situazioni di criticità che impediscono la chiusura del ciclo gestionale e livello territoriale”* ovvero nuova impiantistica *“atta ad assicurare la chiusura del ciclo e la minimizzazione del conferimento a smaltimento in discarica prevedendo realizzazioni di impianti di recupero; tali soluzioni potranno prevedere:*

- *l'assunzione di un'iniziativa per la realizzazione di idonea impiantistica atta ad assicurare la chiusura del ciclo e la minimizzazione del conferimento a smaltimento in discarica prevedendo realizzazioni di impianti di recupero;*
- *la definizione di soluzioni gestionali esterne all'Ambito territoriale ottimale di riferimento.*

L'eventuale nuova impiantistica, atta ad assicurare la chiusura del ciclo e la minimizzazione del conferimento a smaltimento in discarica tramite la realizzazione di impianti di recupero, proposta dal Gestore e da inserire da parte delle Autorità d'Ambito nei rispettivi Piani di competenza, deve essere opportunamente dimensionata per trattare almeno il fabbisogno dell'ambito territoriale ottimale di riferimento ed

eventualmente di altri ambiti regionali e si configurerà come impianto “integrato” per l’ambito di riferimento secondo le disposizioni dell’Arera.”

Il percorso decisionale e procedurale prospettato dal Piano deve però essere meglio precisato vista la novità dei profili di coerenza normativa ad esso associati. Infatti, pur condividendo l’impostazione indicata nel Piano, riteniamo si debbano meglio chiarire le modalità e gli approcci ai successivi passi, in ragione dei possibili esiti della ricognizione in modo da inserire nella Pianificazione di Ambito indicazioni coerenti con il Piano Regionale e produttive dei risultati attesi. Infatti, è cruciale che l’approccio dei singoli Piani di Ambito possa coniugare la massima flessibilità possibile nell’impostazione di pianificazione, in modo da aumentare lo spettro di possibilità di soluzioni, ma essere al contempo coerente con l’attuale quadro regolatorio e concorrenziale definito dalle norme.

Sul punto giova ricordare che nell’attuale contesto normativo, ribadito anche dalla recente giurisprudenza, si è consolidato un orientamento che limita le attività di pianificazione in senso stretto alla chiusura del ciclo dei rifiuti indifferenziati (impiantistica di trattamento termico e discariche, nonché i relativi impianti di trattamento intermedio da cui derivano flussi ad essi conferiti), confermando che l’impiantistica di recupero è per sua natura in genere esterna al perimetro di affidamento, permanendo tuttavia allo stato attuale elementi di incertezza sulla matrice organica. Ciò significa che, anche qualora si verifichi una condizione di “fallimento del mercato”, ovvero non appaiano fattibili nel breve-medio periodo ipotesi tecnologicamente in linea con la massimizzazione del recupero di materia, non è comunque scontato che la soluzione impiantistica prospettata dal gestore su richiesta dell’Autorità debba essere un impianto “integrato”, secondo la definizione ARERA. A questo si aggiunge il fatto che le nuove tecnologie di recupero – e i progetti prodotti a valle dell’Avviso lo confermano – hanno caratteristiche tali che rendono probabile il concorso di più soggetti che possono complessivamente minimizzare i rischi dell’operazione utilizzando schemi di realizzazione tipici del *project finance* che, per loro natura, si pongono al di fuori di una logica di coinvolgimento esclusivo del gestore per la loro realizzazione.

È quindi ragionevole che l’eventuale soluzione al problema della chiusura del ciclo individuata nei Piani di Ambito, quando è una soluzione di recupero e non di smaltimento, possa essere anche un impianto non realizzato dal gestore (in tutto o in parte), e quindi non “integrato”, e come tale sia indicata come soluzione perseguibile nel Piano d’Ambito, lasciando al momento dell’effettiva realizzazione dell’impianto la definizione delle modalità di inserimento nello specifico contesto dell’affidamento e della pianificazione di ambito, sulla base della regolazione pro tempore vigente.

Di seguito si riporta la procedura relativa all’individuazione delle soluzioni di chiusura del ciclo indicata dal Piano Regionale e i possibili elementi di criticità da eliminare o correggere nell’attuale formulazione del Piano stesso.

Innanzitutto, per i fabbisogni non soddisfatti con l’impiantistica d’Ambito esistente o già autorizzata, l’Autorità di Ambito effettua la valutazione delle soluzioni di chiusura del ciclo collocate nel proprio territorio, a partire da quelle prospettate nelle manifestazioni d’interesse, verificandone il rispetto delle norme di regolazione e di tutela della concorrenza e valutando gli effetti tariffari, ambientali e di organizzazione del servizio legati alla realizzazione. Si possono verificare due casi:

- a) tra i progetti dell’avviso esiste almeno una soluzione ai problemi di chiusura del ciclo dell’ambito;
- b) tra i progetti dell’avviso non esiste alcuna soluzione delle criticità di chiusura del ciclo dell’ambito.

Nel caso a) tra gli impianti prospettati a valle dell’Avviso esiste una proposta fattibile e, se l’esito della verifica di cui al punto precedente è positivo, l’Autorità inserisce l’impianto di recupero individuato nel Piano di

Ambito, prospettandone la realizzazione e stimandone l'impatto sul modello gestionale e tariffario. Una volta realizzato e operativo, la pianificazione sarà integrata in modo coerente tenendo conto della natura di impianto di recupero, indicandolo come impianto di destino di flussi regolati e con tariffa definita dalla normativa ARERA, qualora ne sussistano le condizioni previste dalla regolazione pro tempore vigente e sottoscrivendo la relativa convenzione. **In ogni caso appare fuorviante, e quindi da eliminare, il riferimento ad una specifica "procedura ad evidenza pubblica". essendo quest'ultima un'attività non corrispondente con le attività tipiche della pianificazione legate al ciclo degli urbani.**

Nel caso b), constatata l'assenza di soluzioni impiantistiche all'interno del proprio territorio tra quelle indicate nell'Avviso o eventualmente sopraggiunte, l'Autorità incarica il gestore di proporre:

- b.1 la realizzazione di un impianto di recupero;
- b.2 una soluzione esterna all'Ambito.

Nel caso b.1, in caso si tratti di impianto di recupero di materia o simile (per es. *waste to fuel*) l'Autorità si comporterà come nel caso a) provvedendo agli atti di pianificazione necessari per garantire l'allocatione dei flussi all'impianto nel rispetto delle norme di regolazione e sulla concorrenza, mentre nel caso di realizzazione di impianto di recupero di energia l'Autorità integrerà il Piano di ambito includendovi il nuovo impianto. Se la soluzione non rientra tra quelle tecnologicamente definibili di "nuova impiantistica EC", **è necessario chiarire in maniera inequivocabile all'interno del Piano Regionale se tra le possibili soluzioni prospettate dal gestore possa figurare anche la realizzazione di impianti di recupero di energia.**

Nel caso b.2, ovvero di soluzione della criticità mediante l'avvio ad impianti, esistenti o previsti, localizzati fuori Ambito, l'Autorità provvederà alla redazione degli atti previsti dalle norme nazionali e regionali esistenti (per es. accordi interambito) riconducendo la soluzione nell'alveo della regolazione.

9 Osservazioni 14.4 "Azioni per la minimizzazione e l'ottimizzazione dello smaltimento in discarica"

Con riferimento alle azioni per la minimizzazione e l'ottimizzazione dello smaltimento in discarica indicate al punto 14.4 si osserva che non è contenuto alcun riferimento ai criteri operativi che rendono possibile il ricorso alla facoltà, prevista dall'aggiornamento del D.Lgs. n. 36/2003, di conferimento diretto in discarica del rifiuto residuo per i territori che sono serviti con raccolte differenziate domiciliari "spinte", rimandando a un successivo tavolo di confronto. **Si ritiene opportuno integrare il testo con i criteri operativi di riferimento sulla base dei criteri già individuati dal Decreto o, in alternativa, attivare celermente tale tavolo.**