

FASCICOLO 1

INQUADRAMENTO

NORMATIVO

LINEE GUIDA PER I NUOVI SISTEMI DI RACCOLTA - ATO COSENZA

Redatto da : Ing. Maria Rosaria Mangiatordi

Dicembre 2019

Indice

Premessa	2
1 Il quadro normativo europeo.....	2
1.1 Il Settimo programma di azione per l'ambiente.	10
1.2 Interventi in materia di Economia Circolare: "Piano d'azione dell'Unione Europea per l'Economia Circolare" e "Pacchetto sull'Economia Circolare".	13
2 Il quadro normativo nazionale	18
3 Il quadro normativo regionale	21
3.1 Le Linee Guida per la raccolta differenziata del PRGR	27
3.2 Schema di Carta dei Servizi	34
3.3 Ruoli e funzioni nella gestione dei rifiuti urbani	39
4 ATO Cosenza: disciplinare di funzionamento.....	43

Premessa

Il presente studio è stato condotto per conto di CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi) nell'ambito dell'accordo sottoscritto con l'ATO Cosenza per lo sviluppo delle linee guida per i nuovi servizi di raccolta differenziata nella provincia di Cosenza.

Lo studio è articolato in:

- **FASCICOLO 1 INQUADRAMENTO NORMATIVO;**
- FASCICOLO 2 - ANALISI INQUADRAMENTO TERRITORIALE AREA DI STUDIO
- FASCICOLO 3 - LINEE GUIDA PER I NUOVI SERVIZI DI RACCOLTA RIFIUTI

In particolare, il presente documento analizza e descrive il contesto normativo all'interno del quale si muove il lavoro di indirizzo per i nuovi sistemi di raccolta. In particolare, è riferibile ad una disciplina di settore comunitaria, nazionale e regionale in materia di gestione dei rifiuti urbani.

Nello specifico viene fornito un elenco di norme, scandite sui diversi livelli di competenza, da cui è possibile identificare il quadro normativo che riporta in maniera analitica la struttura regolamentativa citando disposizioni, programmi e norme di settore dai quali discendono obblighi e strategie attuative per la definizione di un piano di servizio.

1 Il quadro normativo europeo

Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

Il quadro normativo di derivazione comunitaria pone a monte la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio UE n. 2008/98/CE del 19 novembre 2008, il cui allegato II è stato modificato di recente dalla Direttiva UE 2015/1127 della Commissione, del 10 luglio 2015.

Gli artt. 28 e 29 introducono, rispettivamente, i Piani di gestione dei rifiuti e i Programmi di prevenzione dei rifiuti, da adottare da parte degli Stati membri. L'art. 28 prevede che gli

Stati membri predispongano i piani di gestione dei rifiuti, a copertura dell'intero territorio geografico.

I piani in discorso devono analizzare lo stato della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico di riferimento, nonché le misure da adottare per migliorare la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti in modo corretto dal punto vista ambientale, oltre a valutare il modo in cui i piani contribuiranno all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della direttiva.

I Piani di gestione dei rifiuti devono contenere almeno i seguenti elementi:

- a) individuazione di tipo, quantità e fonte dei rifiuti prodotti all'interno del territorio, indicazione dei rifiuti che saranno prevedibilmente spediti da o verso il territorio nazionale e valutazione dell'evoluzione futura dei flussi di rifiuti;
- b) descrizione dei sistemi di raccolta dei rifiuti e grandi impianti di smaltimento e recupero esistenti, inclusi eventuali sistemi speciali per oli usati, rifiuti pericolosi o flussi di rifiuti disciplinati da una normativa comunitaria specifica;
- c) valutazione della necessità di nuovi sistemi di raccolta, della chiusura degli impianti per i rifiuti esistenti, di ulteriori infrastrutture per gli impianti per i rifiuti, ai sensi dell'articolo 16 della Direttiva e, se necessario, degli investimenti correlati;
- d) informazioni sufficienti sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti e la capacità dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero;
- e) politiche generali di gestione dei rifiuti, incluse tecnologie e metodi di gestione pianificata dei rifiuti, o altre politiche per i rifiuti che pongono problemi particolari di gestione.

I Piani di gestione dei rifiuti devono infine conformarsi alle prescrizioni in materia di pianificazione di cui alla Direttiva 94/62/CE, al fine di procedere alla riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica, come prescritto dalla Direttiva 1999/31/CE.

La Direttiva 98/2008/CE è stata recepita nell'ordinamento italiano con il D. Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, di modifica della Parte IV del D. Lgs. 3 aprile 2006, n.152. La Direttiva quadro

del 2008, all'art.3, comma 1°, n.1) definisce rifiuto “qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi”.

Da ultimo, la Decisione della Commissione del 18 dicembre 2014, la quale modifica la Decisione 2000/532/CE relativa all'elenco dei rifiuti, ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, applicabile dal 1 giugno 2015, ha approvato un nuovo elenco europeo dei rifiuti.

Per espressa disposizione della Direttiva (art. 6) alcuni rifiuti specifici cessano di possedere tale qualità quando sono sottoposti ad operazioni di recupero e le sostanze e gli oggetti ottenuti soddisfano criteri specifici elaborati dall'Ue, conformemente alle seguenti condizioni:

- sono comunemente utilizzati per uno scopo specifico;
- sono oggetto di un mercato o di una domanda;
- soddisfano specifici requisiti tecnici per lo scopo specifico e relativi standard di prodotto;
- il loro utilizzo non comporta impatti complessivi negativi per l'uomo e per l'ambiente.

Quanto al concetto di sottoprodotto, la cui definizione è fornita dall'art. 5 della Direttiva 2008/98/CE, si intende una sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione, ma soltanto il requisito che soddisfi le seguenti condizioni:

- la sua produzione è parte integrante del processo di produzione primario;
- il suo ulteriore utilizzo è certo;
- il suo ulteriore utilizzo è diretto, in quanto non necessita di alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- il suo ulteriore utilizzo è legale, in quanto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la tutela dell'ambiente e della salute umana.

Nella Direttiva quadro è sancito, inoltre, l'impiego del sottoprodotto in altro processo esterno, in conformità con la giurisprudenza della Corte di giustizia secondo cui *“non costituisce rifiuto il bene che sia utilizzato anche in altre industrie...”*.

All'articolo 4 della Direttiva è espresso un principio fondamentale in materia di rifiuti qual è quello di *“gerarchia dei rifiuti”*, definita nei termini di ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti. La gerarchia si articola in azioni di prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero energetico e smaltimento in discarica.

Ulteriore principio essenziale in materia, il principio *“chi inquina paga”* è uno degli elementi fondanti le politiche comunitarie in materia ambientale, come sancito dall'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (ex art. 174 del TCE). Coloro i quali sono all'origine di fenomeni di inquinamento o, in senso più ampio, di danni causati all'ambiente, devono farsi carico dei costi necessari ad evitare o riparare l'inquinamento o il danno. In linea con tale principio, all'art. 14 della Direttiva è enucleato il concetto di responsabilità estesa del produttore (inteso come qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti), dei detentori del momento o dei detentori precedenti dei rifiuti. Gli Stati membri possono decidere che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti parzialmente o interamente dal produttore del prodotto origine dei rifiuti e che i distributori di tale prodotto possano contribuire alla copertura dei costi. Gli Stati membri, inoltre, possono adottare misure legislative o non legislative che includano l'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di tali prodotti, nonché la successiva gestione dei rifiuti e la responsabilità finanziaria per tali attività, nonché misure appropriate per incoraggiare una progettazione dei prodotti volta a ridurre i loro impatti ambientali e misure che incoraggino lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti adatti all'uso multiplo. Ai sensi dell'articolo 11 della Direttiva, gli Stati membri devono adottare misure necessarie per promuovere il riutilizzo dei prodotti e misure di preparazione per le attività di riutilizzo, favorendo la costituzione e il sostegno di reti di riutilizzo e di riparazione, l'uso di strumenti economici, di criteri in materia di appalti, di obiettivi quantitativi o di altre misure.

Gli Stati membri devono inoltre adottare misure intese a promuovere il riciclaggio di alta qualità e a tal fine implementano la raccolta differenziata dei rifiuti, ove sia fattibile sul piano tecnico, ambientale ed economico e al fine di soddisfare i necessari criteri qualitativi per i settori di riciclaggio pertinenti.

La Direttiva ha previsto che entro il 2015 la raccolta differenziata debba essere stata istituita almeno per i rifiuti di carta, metalli, plastica e vetro. In particolare gli Stati membri devono adottare le misure necessarie a conseguire, entro il 2020, gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio previsti dalla Direttiva in esame all'art. 11.

Per quanto attiene i rifiuti organici, definiti quali i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti simili prodotti dall'industria alimentare raccolti in modo differenziato, gli Stati membri adottano, se del caso, specifiche misure volte a incoraggiare:

- la raccolta separata dei rifiuti organici ai fini del loro compostaggio e della digestione;
- il trattamento dei rifiuti organici in modo da realizzare un livello elevato di protezione ambientale;
- l'utilizzo di materiali sicuri per l'ambiente ottenuti dai rifiuti organici.

Successivamente, con Decisione 18 novembre 2011, n. 2011/753/UE, la Commissione Europea ha stabilito le modalità di calcolo per verificare e controllare il rispetto degli obiettivi di riciclaggio, pur lasciando agli Stati membri una certa flessibilità nell'individuare l'opzione di calcolo più adeguata alla realtà nazionale considerata.

La Decisione in particolare stabilisce che:

- in caso di raccolta differenziata dei rifiuti o se la produzione di un impianto di selezione è sottoposta a processi di riciclaggio o altra forma di recupero di materiale senza perdite significative, il peso dei rifiuti può essere considerato equivalente al peso dei rifiuti preparati per essere riutilizzati, riciclati o sottoposti ad altra forma di recupero di materiale;

- la quantità di rifiuti preparati per essere riutilizzati è inclusa nella quantità di rifiuti riciclati e non è comunicata separatamente. Sono conteggiati sia i rifiuti esportati in un altro SM per essere riciclati sia quelli esportati fuori dell'Unione.

In questo ultimo caso, in presenza di prove attendibili attestanti il rispetto del Regolamento (CE) n. 1013/2006, i rifiuti biodegradabili avviati a digestione aerobica o anaerobica possono essere contabilizzati come riciclati se il trattamento produce compost o digestato che, eventualmente previo ulteriore trattamento, è utilizzato come prodotto, sostanza o materiale riciclato per il trattamento in ambiente terrestre a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia.

Sempre la Decisione 2011/753/CE individua quattro metodologie di calcolo per valutare il raggiungimento degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo/riciclaggio di cui all'articolo 11 della Direttiva.

Gli Stati membri applicano l'obiettivo a una delle operazioni seguenti:

- a) la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro;
- b) la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro e di altri tipi di rifiuti domestici o di rifiuti simili di altra origine;
- c) la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti domestici;
- d) la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti urbani.

L'obiettivo si applica alla quantità totale dei flussi di rifiuti inerenti all'opzione scelta dallo Stato membro. Gli Stati membri dovranno applicare la metodologia di calcolo della decisione 2011/753/CE corrispondente all'opzione prescelta. Dal lato della dotazione infrastrutturale, la Direttiva 98/2008/CE dispone che gli Stati membri debbano adottare misure appropriate per la creazione di una rete integrata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati, provenienti dalla

raccolta domestica, inclusi i casi in cui detta raccolta comprenda rifiuti che provengono da altri produttori.

La rete è organizzata in maniera da consentire alle comunità nel loro insieme di raggiungere l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti, nonché nel recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, anche in considerazione del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti. La rete deve permettere lo smaltimento dei rifiuti o il recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, in uno degli impianti appropriati più prossimi (c.d. principio di prossimità).

Per quanto inerisce, infine, agli strumenti di pianificazione, la Direttiva prevede, all'art. 28 che gli Stati membri provvedano affinché le rispettive autorità competenti predispongano uno o più piani di gestione dei rifiuti. Tali piani devono comprendere:

- un'analisi della situazione della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato;
- le misure da adottare per migliorare una preparazione per il riutilizzo, un riciclaggio, un recupero e uno smaltimento dei rifiuti corretti dal punto di vista ambientale;
- una valutazione del modo in cui i piani contribuiranno all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della medesima Direttiva.

Come detto, all'art. 29 la Direttiva introduce l'obbligo per gli Stati membri di elaborare programmi di prevenzione dei rifiuti incentrati sui principali impatti ambientali e basati sulla considerazione dell'intero ciclo di vita dei prodotti e dei materiali. La Direttiva stabilisce che gli Stati membri adottino programmi di prevenzione dei rifiuti fissando specifici obiettivi. Lo scopo di tali obiettivi e misure è di dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti.

Per "prevenzione" la Direttiva intende le misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventino un rifiuto e che quindi sono in grado di ridurre:

- a) la quantità dei rifiuti (anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita);
- b) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana;
- c) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti.

I programmi di prevenzione sono integrati nei piani di gestione o in altri programmi di politica ambientale o costituiscono programmi a sé stanti, e loro fine precipuo è dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti, oltre ad individuare i traguardi e gli indicatori qualitativi o quantitativi.

Gli Stati membri provvedono affinché i piani di gestione e i programmi di prevenzione dei rifiuti siano valutati ogni sei anni e, se opportuno, riesaminati. Nel 2012 la Commissione Europea ha pubblicato il documento *“Preparing a waste prevention programme”*, nel quale si riconosce innanzitutto il carattere trasversale del tema della prevenzione e, quindi, la sua necessità di trovare spazio nelle politiche afferenti a settori diversi quali l'industria, l'agricoltura, il commercio, i trasporti, le infrastrutture ecc.. È riconosciuta, cioè, la necessità di creare un' «integrazione orizzontale» tra politiche di settori diversi, e un' «integrazione verticale» sia tra i livelli dell'amministrazione (sovranaZIONALE, nazionale, regionale e locale) che tra le fasi del ciclo di vita dei prodotti: progettazione, estrazione delle risorse, produzione, distribuzione, consumo e gestione del rifiuto.

Quanto al tema degli sprechi alimentari, le *“Guidelines on the preparation of food waste prevention Programmes”*, il documento muove dai preoccupanti dati sulla crescita della produzione dei rifiuti alimentari che si registra in Europa e il conseguente impatto ambientale e richiama la necessità di una riduzione sensibile di questo flusso di rifiuti sottolineandone i benefici economici, ambientali e sociali. A livello metodologico evidenzia innanzitutto la necessità di generare un cambiamento nei comportamenti di tutti i soggetti interessati e di adottare iniziative specifiche per ogni settore in cui si producono rifiuti alimentari (la manifattura, la distribuzione e la vendita, i servizi come ristoranti, catering, alberghi, caffè), i luoghi di lavoro, le istituzioni, gli ospedali e le abitazioni. Particolare attenzione viene data alla necessità di fissare degli obiettivi (prima per ciascun settore poi, in un secondo momento, a livello nazionale) e un calendario specifico per ogni misura, con

le varie tappe da rispettare, le risorse allocate e i soggetti coinvolti. Propedeutico a tale iniziativa è però la fissazione di una chiara ed univoca definizione di “food waste”.

1.1 Il Settimo programma di azione per l’ambiente.

Il Sesto programma di azione per l’ambiente conclusosi nel luglio 2012, vede ancora molte delle attività del programma in fase di realizzazione. Ad onta dei risultati positivi del 6° PAA, sussistono tendenze non sostenibili nei quattro settori prioritari:

1. cambiamenti climatici;
2. natura e biodiversità;
3. ambiente, salute e qualità della vita;
4. risorse naturali e rifiuti.

In quest’ultimo settore, in particolare, solo per l’anno 2011 è stato acclarato che la produzione pro capite di rifiuti urbani in tutta l’Unione è stata in media di 503 kg. In media solo il 40% dei rifiuti solidi è preparato per il riutilizzo o riciclato, mentre alcuni Stati membri raggiungono un tasso del 70%, a dimostrazione che i rifiuti possono divenire a lungo termine una risorsa fondamentale nell’Unione.

Con Decisione n. 1386/2013/UE del 20.11.2013 il Parlamento Europeo ed il Consiglio dell’Unione Europea hanno adottato il Settimo programma generale di azione per l’ambiente dell’Unione (7° PAA) per il periodo fino al **31 dicembre 2020**, finalizzato, tra l’altro, al raggiungimento dei seguenti nove obiettivi prioritari:

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 dell’Unione da pressioni legate all’ambiente e da rischi per la salute e il benessere;
4. sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell’Unione in materia di ambiente migliorandone l’attuazione;
5. migliorare le basi di conoscenza e le basi 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;
- aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale.

Il programma identifica tre aree prioritarie in cui è necessario agire con più decisione per proteggere la natura e rafforzare la resilienza ecologica, promuovere una crescita a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell'impiego delle risorse e ridurre le minacce per la salute e il benessere dei cittadini legate all'inquinamento, alle sostanze chimiche e agli effetti dei cambiamenti climatici.

La prima area di azione è correlata al "capitale naturale" (dal suolo fertile alle acque dolci di buona qualità, dai terreni e mari produttivi all'aria pura) e alla biodiversità che lo sostiene. Il capitale naturale comprende servizi essenziali, quali l'impollinazione, la protezione dalle inondazioni e la regolazione del clima. L'Unione si è prefissata gli obiettivi di arginare la perdita di biodiversità e raggiungere il buono stato delle acque e dell'ambiente marino europei. Inoltre, ha messo in atto le misure necessarie a centrare tali obiettivi, adottando testi giuridicamente vincolanti, quali la Direttiva quadro sulle acque, la Direttiva sulla qualità dell'aria, la Direttiva Habitat e la Direttiva Uccelli, e garantendo sostegno tecnico ed economico.

Tuttavia, il nostro ambiente continua a trovarsi sotto forte pressione: la perdita di biodiversità nell'UE non è stata arrestata e molti ecosistemi sono colpiti da un forte degrado, pertanto è necessario intensificare gli sforzi.

Il PAA costituisce la prova dell'impegno assunto dall'UE, dalle autorità nazionali e dalle parti interessate ad accelerare la realizzazione degli obiettivi della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 e il Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee. Nel PPA sono contemplate anche altre questioni che esigono un'azione a livello nazionale e comunitario, quali la tutela del suolo, l'uso sostenibile dei terreni e la gestione sostenibile delle risorse forestali.

La seconda area di azione riguarda le condizioni che ci aiuteranno a trasformare l'UE in un'economia a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell'impiego delle risorse. Ciò richiede:

- la piena attuazione del pacchetto su clima ed energia per conseguire gli obiettivi 20-20-20 e la stipula di un accordo sui prossimi passi delle politiche sul clima dopo il 2020; sostanziali miglioramenti della performance ambientale dei prodotti nel corso del loro intero ciclo di vita;
- la riduzione dell'impatto ambientale dei consumi, ivi compresi la riduzione dei rifiuti alimentari e l'uso sostenibile della biomassa;
- la trasformazione dei rifiuti in una risorsa, favorendo la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio e rinunciando a metodi inefficienti e nocivi, come le discariche. Lo stress idrico è un problema che interessa sempre più regioni europee, anche a causa dei cambiamenti climatici.

La terza area di azione si riferisce alle minacce alla salute e al benessere dei cittadini europei, come l'inquinamento dell'acqua e dell'aria, i livelli eccessivi di rumore e le sostanze chimiche tossiche. L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) stima che i fattori di stress per l'ambiente siano responsabili del 15-20% delle morti in Europa. A livello comunitario sono già stati adottati standard elevati per la qualità dell'aria, ma in molte città l'inquinamento atmosferico rimane al di sopra dei limiti accettabili. Il PAA elenca una serie di impegni volti a migliorare l'attuazione della legislazione comunitaria esistente e a conseguire ulteriori riduzioni nei livelli di inquinamento atmosferico e acustico. Inoltre, garantisce l'individuazione di azioni a lungo termine nell'ottica di conseguire l'obiettivo di un ambiente non tossico e si propone di affrontare i rischi derivanti dall'uso delle sostanze chimiche nei prodotti e nelle miscele di sostanze chimiche, soprattutto di quelle che interferiscono con il sistema endocrino. Parallelamente, la creazione di un quadro di riferimento, insieme a un livello più elevato di investimenti in conoscenze, sarà tesa ad incoraggiare l'innovazione e l'elaborazione di soluzioni più sostenibili.

1.2 Interventi in materia di Economia Circolare: “Piano d’azione dell’Unione Europea per l’Economia Circolare” e “Pacchetto sull’Economia Circolare”.

La transizione verso un’economia efficiente nell’uso delle risorse, a basse emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici, costituisce la rinnovata sfida a livello mondiale per raggiungere una crescita sostenibile ed inclusiva.

A differenza del sistema definito lineare, che parte dalla materia e arriva al rifiuto, l’economia circolare è un’economia in cui i prodotti di oggi sono le risorse di domani, in cui il valore dei materiali viene il più possibile mantenuto o recuperato, in cui c’è una minimizzazione degli scarti e degli impatti sull’ambiente. La circular economy, dunque, è un’economia progettata per “auto-rigenerarsi”: i materiali di origine biologica sono destinati a rientrare nella biosfera, e i materiali di origine tecnica sono progettati per circolare all’interno di un flusso che prevede la minima perdita di qualità; l’economia circolare mira a basarsi su fonti energetiche di tipo rinnovabile, a minimizzare, tracciare ed eliminare l’uso di sostanze chimiche tossiche, e ad eliminare le produzioni di rifiuti e sprechi, mediante un’attenta progettazione.

Nel luglio 2014 la Commissione Europea ha pubblicato la Comunicazione [COM(2014) 398 final] *“Verso un’economia circolare: programma per un’Europa a zero rifiuti”*, al fine di istituire un quadro strategico favorevole, comune e coerente a livello europeo, per promuovere l’economia circolare. Con la suddetta Comunicazione la Commissione, al fine di incrementare i benefici economici, sociali ed ambientali derivanti da una migliore gestione dei rifiuti urbani, ha proposto di:

- ✓ aumentare la percentuale di rifiuti urbani riutilizzati e riciclati portandola almeno a 70% entro il 2030;
- ✓ aumentare la percentuale di rifiuti di imballaggio riciclati portandola a 80% entro il 2030, con obiettivi intermedi di 60% entro il 2020 e 70% entro il 2025, con obiettivi per determinati materiali;
- ✓ vietare il collocamento in discarica dei rifiuti riciclabili di plastica, metallo, vetro, carta e cartone e dei rifiuti biodegradabili entro il 2025, e chiedere agli Stati

membri di impegnarsi per abolire quasi completamente il collocamento in discarica entro il 2030;

- ✓ promuovere ulteriormente lo sviluppo di mercati delle materie prime secondarie di qualità, anche valutando l'opportunità di introdurre criteri di fine vita per determinati materiali;
- ✓ precisare il metodo di calcolo da applicare ai materiali riciclati per garantire un riciclaggio di qualità.

Inoltre, la Comunicazione in parola ha affrontato le problematiche connesse a determinate tipologie di rifiuti, ed in particolare la Commissione:

ha proposto di cercare di ridurre i rifiuti marini del 30% entro il 2020, per i dieci tipi di rifiuti che più comunemente inquinano le spiagge, nonché per le attrezzature da pesca abbandonate in mare, e adattare le priorità in funzione delle quattro regioni marine dell'UE (il Mediterraneo, il Mar Nero e il Mar Baltico e l'Oceano Atlantico settentrionale che include anche il Mare del Nord);

- ✓ ha prospettato l'adozione di misure volte a stimolare i mercati dei materiali riciclati ricavati dai rifiuti di costruzione e demolizione e ha inteso introdurre, a livello di UE, un quadro comune di valutazione delle prestazioni ambientali degli edifici;
- ✓ ha proposto che gli Stati membri elaborino strategie nazionali di prevenzione dei rifiuti alimentari impegnandosi a garantire una riduzione almeno del 30% entro il 2025 dei rifiuti alimentari;
- ✓ ha previsto di mettere a punto un valido sistema di registrazione almeno dei rifiuti pericolosi in tutti gli Stati membri; parallelamente alle proposte di ridurre l'uso di borse di plastica leggera, ha proposto di vietare entro il 2025 il collocamento in discarica della plastica;
- ✓ ha proposto che gli Stati membri includano nei piani nazionali di gestione dei rifiuti misure relative alla raccolta ed al riciclaggio dei rifiuti contenenti quantità significative di materie prime essenziali;
- ✓ ha ponderato lo sviluppo di un quadro strategico per il fosforo, allo scopo di incoraggiarne il riciclaggio, migliorare le condizioni del mercato e integrare l'uso

sostenibile di questa sostanza nella legislazione unionale in materia di fertilizzanti, prodotti alimentari, acqua e rifiuti.

Nel dicembre 2015 la Commissione Europea, con la Comunicazione [COM(2015) 614 final] recante *“L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione Europea per l’economia circolare”*, ha adottato un nuovo ed ambizioso pacchetto di misure sull’economia circolare in cui ha analizzato l’interdipendenza di tutti i processi della catena del valore: dall’estrazione delle materie prime alla progettazione dei prodotti, dalla produzione alla distribuzione, dal consumo al riuso ed al riciclo dei materiali.

Il Piano, che ha previsto 54 azioni, rappresenta l’architrave per uno sviluppo economico sostenibile e caratterizzato da sempre più scarsi rilasci di anidride carbonica, ma, al tempo stesso, efficiente (nell’uso delle risorse) e competitivo, in grado di attivare un processo del quale dovranno essere protagonisti i consumatori, le imprese, e le autorità locali, regionali e nazionali, col fattivo sostegno dell’Unione Europea. Il Piano in parola ha introdotto azioni specifiche per alcuni settori o flussi di materiali, come la plastica, i rifiuti alimentari, le materie prime critiche, la costruzione e la demolizione, la biomassa e i bioprodotto nonché misure orizzontali in settori come l’innovazione e gli investimenti, ed in particolare:

1. sulle plastiche, è stata evidenziata la necessità di un’azione strategica estesa a tutta la catena del valore del settore, allo scopo di favorire la prevenzione e il riciclo dei rifiuti, riducendo il ricorso allo smaltimento in discarica o per incenerimento, nonché la dispersione nell’ambiente, con tutte le problematiche connesse, non da ultimo l’inquinamento dei mari (marine litter);
2. sui rifiuti alimentari, è stata rilevata la necessità di definire una metodologia di misurazione delle quantità dei rifiuti alimentari effettivamente generati lungo tutta la catena del valore (produzione, distribuzione, conservazione, consumo), al fine di impostare piani di monitoraggio e successive azioni mirate al conseguimento di obiettivi di riduzione. In proposito, è stato annunciato il lancio di una piattaforma dedicata allo spreco alimentare per raccogliere buone pratiche e innovazioni funzionali a tale obiettivo;

3. in merito alle materie prime critiche all'economia dell'Unione, ossia materie prime per le quali l'Europa è fortemente dipendente dall'importazione, è stata sottolineata la necessità di intervenire per favorirne il recupero dai prodotti a fine vita attraverso la revisione degli obiettivi vincolanti in materia di rifiuti, e in particolare di quelli delle apparecchiature elettriche ed elettroniche (di seguito RAEE), nonché promuovendo l'eco-design e favorendo lo scambio di informazioni tra fabbricanti e imprese di riciclaggio, introducendo specifiche norme per il riciclo di qualità e promuovendo il potenziale delle materie prime riciclate presso gli operatori;
4. per quel che riguarda i rifiuti da costruzione e demolizione è stata riconosciuta la necessità di migliorare la gestione complessiva di questo flusso di rifiuti, attraverso una corretta identificazione e raccolta separata per tipologia, e di promuovere la diffusione di buone pratiche di riciclaggio nonché lo sviluppo di protocolli volontari basati su norme comuni;
5. per le biomasse e i biomateriali, sono state previste misure per incoraggiare l'uso a cascata delle risorse rinnovabili, nel rispetto della gerarchia dei rifiuti, attraverso la diffusione di orientamenti e buone pratiche, nonché un eventuale aggiornamento della strategia per la bioeconomia nel quadro dell'economia circolare.

Le quattro Direttive facenti parte del *“Pacchetto Economia Circolare”*, che devono essere recepite dagli Stati membri entro il 5 luglio 2020, mirano a ridurre la produzione di rifiuti e, ove ciò non sia possibile, ad aumentare in modo sostanziale il riciclaggio dei rifiuti urbani e dei rifiuti d'imballaggio; questi interventi sono tesi a ridurre gradualmente la pratica della discarica e promuovere l'uso di strumenti economici, come i regimi di responsabilità estesa del produttore (di seguito EPR). La nuova legislazione rafforza la *“gerarchia dei rifiuti”*, imponendo agli Stati membri l'adozione di misure specifiche che diano priorità alla prevenzione, al riutilizzo e al riciclaggio rispetto allo smaltimento in discarica e all'incenerimento, facendo così diventare realtà l'economia circolare. In particolare:

- la Direttiva n. 2018/849/UE *“che modifica le Direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche”*

- ha introdotto il dovere per gli Stati membri di adottare «i provvedimenti necessari affinché le autorità competenti riconoscano reciprocamente e accettino i certificati di rottamazione emessi in altri Stati membri», e anche in questo caso, per pile, accumulatori e RAEE, gli Stati membri «possono utilizzare strumenti economici e altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti»;
- la Direttiva n. 2018/850/UE “che modifica la Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti” punta a garantire una progressiva riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti, in particolare quelli idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo; essa prevede che entro il 2035 i rifiuti urbani smaltiti in discarica dovranno essere ridotti, per costituire al massimo il 10% del totale dei rifiuti urbani prodotti;
 - la Direttiva n. 2018/851/UE “che modifica la Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti” ha stabilito misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli effetti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti; essa ha dettato nuove norme sulla raccolta differenziata, ampliando l'obbligo esistente di differenziare carta e cartone, vetro, metalli e plastica, al fine di migliorare la qualità delle materie prime secondarie. In particolare la Direttiva in parola ha previsto che entro il 2023 si dovranno raccogliere separatamente i rifiuti organici ed entro il 2025 i rifiuti domestici pericolosi ed i rifiuti tessili; inoltre essa determina le percentuali di riciclaggio dei rifiuti urbani (sia domestici sia commerciali), che si riportano nella tabella che segue.

Entro il 2025	Entro il 2030	Entro il 2035
55%	60%	65%

- la Direttiva 2018/852/UE “che modifica la Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio” ha previsto misure intese, in via prioritaria, a prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio, a cui si affiancano, come ulteriori principi fondamentali, il riutilizzo e altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggio e, quindi, la riduzione dello smaltimento finale di tali rifiuti. La Direttiva ha individuato i nuovi obiettivi di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, ed in particolare:

	Entro il 2025	Entro il 2030
Tutti i tipi di imballaggio	65%	70%
Plastica	50%	55%
Legno	25%	30%
Metalli ferrosi	70%	80%
Alluminio	50%	60%
Vetro	70%	75%
Carta e cartone	75%	85%

Con queste misure, dunque, l'UE ha inteso avviare la transizione verso un'economia più circolare, in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo; tale transizione è indispensabile per sviluppare un'economia che sia sostenibile, rilasci poche emissioni di biossido di carbonio, utilizzi le risorse in modo efficiente e resti competitiva.

2 Il quadro normativo nazionale

la Direttiva 2008/98/CE costituisce la norma quadro sui rifiuti che delinea il quadro giuridico per la loro gestione. Tale Direttiva è stata recepita dall'ordinamento italiano con il D. Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, che ha modificato e integrato la Parte IV *"Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati"* del D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152.

Il Codice dell'Ambiente, nel proposto fine di superare la frammentazione delle gestioni, e secondo i principi dell'unicità e dell'integrazione della gestione, di autosufficienza e prossimità, individua un servizio di gestione integrata dei rifiuti (art. 200), definito all'art. 183, comma 1°, lett. II) come *"[...] il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade come definita alla lettera oo), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti; [...]"*, ad opera di un unico gestore, cui vengono affidate la realizzazione, la gestione e l'erogazione dell'intero servizio.

La gestione integrata dei rifiuti è un servizio economico di interesse generale e rientra tra le funzioni fondamentali dei Comuni, come previsto dall'art. 14, comma 27 del D.L 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in L. 30 luglio 2010, n. 122, alla lett. f) *"l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei"*

rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi” ed i Comuni la esercitano in forma obbligatoriamente associata.

In seguito alla dichiarazione d’incostituzionalità dell’art. 4 del D.L. n. 138/2011 *“Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell’unione Europea”*, il Governo, abbandonando il proposito di riorganizzare in maniera sistematica la disciplina dei servizi pubblici locali, è intervenuto nuovamente sulla materia con l’emanazione del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, recante *“Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”*, per questo denominato *“Decreto Crescita 2.0”*, convertito con modificazioni con L. 17 dicembre 2012, n. 221, con il quale, pur introducendo garanzie procedurali a tutela della concorrenza e della trasparenza delle scelte delle Amministrazioni locali e consolidando l’organizzazione delle gestioni su ambiti territoriali più ampi, sostanzialmente si è limitato ad assicurare il rispetto della normativa europea in relazione alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali.

Nello specifico, ai sensi dell’art. 34, c. 20, del suddetto decreto si è stabilito che *“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 dà 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”*.

Ai sensi del comma 21 del D.L. cit., inoltre, è stato previsto l’adeguamento alla normativa europea, entro il termine del 31 dicembre 2013, degli affidamenti in vigore e la contestuale pubblicazione, entro la stessa data, della relazione prevista ai sensi del comma 20; con la stessa disposizione si è stabilito, altresì, che per gli affidamenti in cui non fosse prevista una data di scadenza, gli enti competenti avrebbero dovuto provvedere ad inserire nel contratto di servizio un termine di scadenza dell’affidamento. Con norma di chiusura, infine, il Legislatore ha stabilito che il mancato adempimento degli obblighi suddetti determinasse la cessazione dell’affidamento alla data del 31 dicembre 2013.

Con il D.L. n. 179/2012 il Governo ha inteso, da un lato, garantire il rispetto della normativa europea in materia di affidamenti e, dall'altro, rafforzare le misure dirette al superamento della frammentazione delle gestioni dei servizi pubblici locali, come introdotte dal citato art. 3-bis del D.L. n. 138/2011 e lasciate indenni dall'intervento della Corte Costituzionale del luglio 2012, incidendo così sull'organizzazione delle medesime. A tal fine, inserendo il comma 1-bis all'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011, ha stabilito che *“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”*.

Nella consapevolezza dell'ampia inosservanza dell'obbligo di adeguare alla normativa europea gli affidamenti già vigenti entro il termine del 31 dicembre 2013 e, pertanto, al fine di evitare la cessazione ex lege di numerose gestioni non conformi, il Governo è intervenuto nuovamente sulla materia con l'emanazione del D.L. 30 dicembre 2013, n. 150, c.d. Decreto Milleproroghe, convertito con L. 27 febbraio 2014, n. 15, con il quale non si è limitato a prorogare al 31 dicembre 2014 il termine entro il quale provvedere all'adeguamento degli affidamenti, ma ha introdotto nuove disposizioni che si sono sovrapposte, senza un adeguato coordinamento, alla normativa che aveva imposto l'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali secondo ambiti territoriali ottimali. Nella specie, ai sensi dell'art. 13, cc. 1 e 2, del D.L. n. 150/2013, il Governo ha stabilito che il servizio avrebbe potuto essere espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014, a condizione che l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo, avesse già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 dell'art. 34 del D.L. n. 179/2012, prevedendo, inoltre, l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto competente per territorio nelle ipotesi di mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ovvero di mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014.

L'ultimo contributo normativo fornito dal Legislatore in materia è costituito dalla L. 7 aprile 2014, n. 56, c.d. Legge *"Del Rio"*, recante *"Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"*, con la quale il Governo ha avviato un nuovo processo di riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con l'obiettivo di consolidare il superamento della relativa frammentazione organizzativa e gestionale e di dettare una nuova disciplina degli affidamenti *in house*.

3 Il quadro normativo regionale

Nella Regione Calabria, l'attuazione delle politiche comunitarie e nazionali in materia di rifiuti è stata condotta, dal punto di vista normativo, mediante l'emanazione di una serie di provvedimenti d'urgenza (Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri – O.P.C.M.– e Ordinanze della Presidenza della Regione Calabria - O.P.R.C.) che, in assenza di riferimenti legislativi regionali, ha integrato la normativa vigente.

Di seguito si riporta una sintesi delle diverse tappe normative che hanno condotto la Regione Calabria a dotarsi del vigente Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (2016):

- ✓ con Delibera di Giunta Regionale n. 463 del 21 luglio 2008 sono state attribuite al territorio delle cinque Province calabresi le funzioni di Autorità d'ambito (ATO) in materia di gestione integrata dei rifiuti (Legge n. 244/2007 'Finanziaria 2008', art. 2 comma 38);
- ✓ con la Delibera di Giunta Regionale n. 49 del 11.02.2013 sono state approvate le *"Linee-Guida per la rimodulazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti della regione Calabria"* ai sensi di quanto previsto dalla Direttiva comunitaria 2008/98/CE;
- ✓ con l'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile del 14.03.2013 n. 57 *"Ordinanza di protezione civile per favorire e regolare il subentro della Regione Calabria – Assessorato alle politiche ambientali nelle iniziative finalizzate al definitivo superamento della situazione di criticità nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani nel territorio della medesima Regione"*, è stata sancita la cessazione dello stato di emergenza nel settore dei rifiuti della Regione Calabria. La

stessa O.d.C.P.C. ha individuato l'Assessorato alle Politiche Ambientali della Regione Calabria, quale amministrazione competente al coordinamento delle attività necessarie al completamento degli interventi da eseguirsi nel contesto di criticità nel settore dei rifiuti solidi urbani, individuando altresì *"Il Dirigente generale del Dipartimento politiche dell'ambiente dell'Assessorato alle politiche ambientali della Regione Calabria quale responsabile delle iniziative finalizzate al definitivo subentro della medesima Regione nel coordinamento degli interventi"* necessari al superamento del contesto critico;

- ✓ con le Leggi Regionali n.18 del 12.04.2013 *"Cessazione dello stato di emergenza nel settore dei rifiuti. Disciplina transitoria delle competenze regionali e strumenti operativi"* e n.6 del 20.02.2014 *"Integrazione della legge regionale 12.04.2013, n.18"* è stato possibile estendere l'autorizzazione al trattamento del tal quale (CER 20.03.01) negli impianti privati presenti sul territorio regionale, altrimenti limitato al circuito pubblico. Tale autorizzazione è stata successivamente prorogata dalla Legge Regionale n.5 del 23.01.2015 *"Proroga del termine di cui all'art. 2-bis della legge regionale 12 aprile 2013, n. 18"* fino al 30 settembre 2015. In tali atti viene ribadita la cessazione dello stato di emergenza nel settore dei rifiuti, disciplinando lo stato transitorio delle competenze regionali e degli strumenti operativi da adottare. In particolare, il coordinamento delle attività prima afferenti alla gestione commissariale, ora spettante alla Regione, concernente, tra l'altro, il conferimento dei rifiuti urbani in adeguati impianti di trattamento/smaltimento e l'integrazione delle autorizzazioni degli impianti esistenti per soddisfare la domanda attuale. Infine, tale autorizzazione è stata prorogata con la Legge Regionale 31 dicembre 2015, n. 38 *"Proroga del termine di cui all'art. 2-bis della legge regionale 12 aprile 2013, n. 18"* fino al 31.12.2017, data entro la quale dovrà essere completato il sistema impiantistico regionale, adeguandolo alle reali necessità del territorio, nel rispetto della normativa vigente a tutti i livelli;
- ✓ con la Delibera di Giunta Regionale n°322 del 28/07/2014, di attuazione della L.R. n. 18/2013, è stata rimodulata la tariffa regionale per il conferimento dei rifiuti per l'anno 2015. Con la L.R. 14/2014 si disciplina il *"Riordino del servizio di gestione dei rifiuti urbani in Calabria"* mediante azioni di prevenzione della produzione, di

riduzione della pericolosità, di potenziamento della raccolta differenziata, di promozione di attività di riutilizzo, riciclaggio e recupero, *...al fine di garantire ...la salvaguardia dei diritti degli utenti, la protezione dell'ambiente, l'efficienza e l'efficacia del servizio, il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, l'uso efficiente delle risorse in armonia al Piano regionale dei rifiuti e alle connesse linee guida, nei quali sono definite le funzioni della Giunta regionale e degli altri enti autarchici territoriali, con espresso riferimento alla salvaguardia ambientale del territorio calabrese ed alla tutela della salute dei cittadini;*

- ✓ la Legge Regionale n.14/2014, tra le altre cose, ha confermato la delimitazione degli ATO, previsti dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti del 2007 e introdotti dalla D.G.R. n.463/2008. Nell'ambito degli ATO la legge regionale di riordino prevede la costituzione delle A.R.O. (Aree di Raccolta Ottimale) entro quali organizzare il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti. Con la D.G.R. 381/2015 di attuazione della Legge citata vengono definite la perimetrazione degli ATO e delle ARO. Come prima previsione contenuta nella L.R. 14/2014, le aree di raccolta ottimali corrispondono ai 14 sotto-ambiti per la gestione del servizio di raccolta differenziata già individuati nel Piano di gestione rifiuti.

Inoltre, la regione Calabria, per gestire la fase di rientro alla gestione ordinaria e stante l'impossibilità di dare attuazione al Piano di Gestione dei Rifiuti del 2007, ha emanato una serie di Ordinanze contingibili e urgenti volte a permettere, fino al novembre 2014, il conferimento dei RSU in discarica senza pretrattamento, poi l'utilizzo di impianti di trattamento anche privati per i rifiuti urbani indifferenziati, l'aumento di capacità di impianti di trattamento del 50% rispetto al valore nominale (Ordinanze nn.41 e 146 del 2013; nn.46, 115 e 132 del 2014; nn.53, 105 e 106 e la n. 129 del 13 novembre 2015; da ultimo la n.100 del 16 maggio 2016). Con particolare riferimento al PRGR del 2007, la Regione ha inteso provvedere al suo aggiornamento con la Delibera di Giunta Regionale n. 49 dell'11 febbraio 2013 *"Approvazione della proposta delle linee guida per la rimodulazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti della Regione Calabria"*. La Regione, nelle suddette Linee Guida, in particolare, si propone di: *"incentivare la riduzione della produzione dei rifiuti, tenendo conto delle aree geografiche a vocazione industriale,*

commerciale, aventi comune matrice tecnologica, organizzativa e culturale e, in generale, delle aree con problematiche ambientali similari; al contempo, tra l'altro, di evidenziare i punti critici in tema di riduzione della produzione di rifiuti:

- ✓ *prevenzione della produzione di rifiuti, in particolar modo imballaggi;*
- ✓ *riduzione alla fonte delle quantità di rifiuti prodotti dalle famiglie;*
- ✓ *riduzione delle quantità dei rifiuti espulsi dai cicli economici non suscettibili a reimpiego;*
- ✓ *riduzione della pericolosità;*
- ✓ *riciclo dei materiali.”*

Nel 2015 le suddette Linee Guida sono state aggiornate, in considerazione dell'evoluzione del contesto normativo regionale (L.R. 14/2014) e dei dati relativi alla produzione e alla gestione dei rifiuti nell'anno 2013, introducendo il concetto di ecodistretto, piattaforma per la selezione e il trattamento dei rifiuti urbani, asservita alla raccolta differenziata. Tale aggiornamento, approvato con D.G.R. n. 407 del 21/10/2015, inoltre fa proprio l'obiettivo "zero discariche", nell'accezione di discarica come opzione residuale, gerarchicamente subordinata all'ordine prioritario della gestione dei rifiuti di riciclaggio e recupero. Nelle more dell'aggiornamento del Piano di Gestione dei rifiuti agli indirizzi normativi nazionali e comunitari, la Regione Calabria ha inoltre predisposto il Programma regionale di prevenzione dei rifiuti, in conformità alla normativa comunitaria e nazionale vigente, approvato con D.G.R. n. 46 del 14.11.2014. Tale Programma, che costituisce parte integrante del vigente PRGR (2016), si basa sull'intero ciclo di vita dei prodotti e dei materiali e fissa delle misure e degli obiettivi specifici mirati a dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti.

Attualmente in Regione Calabria è vigente il Piano di Gestione dei Rifiuti (PRGR) approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 156/2016.

Nel Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti si legge che il nuovo Piano è stato predisposto al fine di adeguare, al nuovo quadro di riferimento normativo vigente in materia di rifiuti, lo strumento di pianificazione regionale e inoltre per tener conto della naturale evoluzione del sistema regionale di produzione dei rifiuti urbani.

A questo scopo sono state evidenziate come prioritarie le seguenti misure:

- ✓ adozione di misure di prevenzione della produzione di rifiuti;
- ✓ significativo potenziamento della raccolta differenziata;
- ✓ adeguamento del sistema impiantistico pubblico di trattamento.

Il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, sulla base di quanto sopra riportato, si è posto i seguenti obiettivi strategici:

- ✓ delineare i principi guida della pianificazione regionale in tema di prevenzione della produzione di rifiuti e della raccolta differenziata;
- ✓ definire e quantificare alcuni scenari programmatici alternativi di gestione;
- ✓ definire i quantitativi di rifiuti che per ognuno degli scenari di gestione esaminati verrebbero avviati alle varie tipologie di trattamento (meccanico-biologico, termovalorizzazione per combustione diretta o indiretta, digestione anaerobica, ecc.);
- ✓ quantificare (in massa e volume) l'ammontare dei residui da conferire in discarica;
- ✓ valutare i quantitativi di materie recuperabili dalle filiere del riciclo e l'entità del recupero energetico conseguibile attraverso i processi termici e biologici;
- ✓ definire dati essenziali della pianificazione dell'impiantistica regionale, indicando localizzazioni definite o programmate, fonti di finanziamento, gestori, stime dei costi di investimento e di gestione;
- ✓ prevenzione della produzione dei rifiuti;
- ✓ incremento della percentuale di raccolta differenziata;
- ✓ creazione del circuito del recupero e del riciclo e raggiungimento del 50% entro il 2020
- ✓ definizione di criteri tariffari innovativi che premiano comportamenti virtuosi.

La gestione dei rifiuti sul territorio regionale è organizzata in 5 Ambiti Territoriali Ottimali (A.T.O.), che devono essere dotati di tutte le necessarie strutture e infrastrutture per essere autosufficienti. Gli A.T.O. coincidono con le cinque province calabresi, secondo la seguente corrispondenza:

- ATO n.1 – Provincia di Cosenza
- ATO n.2 – Provincia di Catanzaro
- ATO n.3 – Provincia di Crotona
- ATO n.4 – Provincia di Vibo Valentia
- ATO n.5 – Provincia di Reggio Calabria

Inoltre, al fine di predisporre un sistema organizzativo comune relativo alla raccolta ed al trasporto dei rifiuti, il territorio di ciascun ATO risulta ulteriormente suddiviso in 14 sub-ambiti, che ne costituiscono la parte funzionale, chiamati “Aree di Raccolta Ottimali (A.R.O.)”.

Ambito Territoriale Ottimale -ATO	Area di Raccolta Ottimale -ARO
ATO n. 1 Prov. Cosenza	Alto Tirreno
	Pollino
	Sibaritide
	Cosenza - Rende
	Presila Cosentina
	Appennino Paolano
ATO n. 2 Prov. Catanzaro	Catanzaro
	Lamezia Terme
	Soverato
ATO n. 3 Prov. Crotona	Crotona
ATO n. 4 Prov. Vibo Valentia	Vibo Valentia
ATO n. 5 Prov. Reggio Calabria	Reggio Calabria
	Locride area Grecanica
	Piana di Gioia Tauro

3.1 Le Linee Guida per la raccolta differenziata del PRGR

Nell'ambito del vigente Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) è stato redatto un volume contenente le Linee Guida per il potenziamento della raccolta differenziata.

Questo volume ripercorre gli indirizzi normativi e si sofferma sul tema dell'assimilazione, che rimane una scelta determinabile con regolamento comunale, in attesa di un Decreto attuativo del Ministero.

Al fine di traguardare l'obiettivo normativo del recupero di materia al 50% entro il 31/12/2020, la Regione Calabria si è posta una serie di obiettivi relativi a risultati minimi di raccolta differenziata, da raggiungere a livello regionale:

1. il 30% di RD entro il 31/12/2016;
2. il 45% di RD entro il 31/12/2018;
3. il 65% di RD entro il 31/12/2020.

Nel paragrafo 1.6.3 "Piattaforme, aree attrezzate e strutture logistiche di supporto" il documento afferma che *"Le strutture a supporto della raccolta differenziata sono generalmente indicate come riciclerie, centri di conferimento, piattaforme ecologiche, isole ecologiche, ecc. Sono adibite, in primo luogo, allo stoccaggio dei materiali conferiti dalle utenze domestiche e da quelle non domestiche autorizzate al conferimento."*

Da questi punti di raccolta, le diverse frazioni sono quindi avviate alla valorizzazione in appositi impianti di trattamento pubblici e privati (CSS, CC, impianti di compostaggio e stabilizzazione, ovvero i nuovi impianti di selezione spinta e valorizzazione previsti dalla nuova pianificazione), passando eventualmente per stazioni di trasferta.

Presso detti centri, sulla base di quanto previsto dai regolamenti comunali, possono essere stoccati i rifiuti urbani ed assimilabili agli urbani provenienti dalle utenze domestiche, da alcune utenze produttive, dallo svuotamento dei contenitori ubicati sul territorio comunale, dalla RD porta a porta e dalle eventuali raccolte itineranti.

All'interno di queste piattaforme potranno anche essere allestiti mercatini dell'usato per coinvolgere la popolazione nella valorizzazione di tali strutture.

Indicandole come strutture di stoccaggio di fatto il PRGR le promuove a centri di trasferimento dei rifiuti raccolti e non a semplici centri comunali di raccolta.

Nel documento inoltre si afferma che *parallelamente alle strutture di stoccaggio saranno avviati impianti pubblici di valorizzazione che si adatteranno ai cambiamenti dei fabbisogni di trattamento dovuti all'evoluzione dei risultati della raccolta differenziata. Dovranno essere in grado di trattare un flusso di rifiuti in entrata costituito inizialmente da una maggiore quantità di indifferenziati e, successivamente, da frazioni differenziate in aumento progressivo. Pertanto, li si può considerare come sistemi di supporto alla raccolta differenziata, progettati per raggiungere l'obiettivo normativo di un recupero di materia pari ad almeno il 50% dei rifiuti urbani prodotti entro la fine del 2020. Tali impianti dovranno essere considerati all'interno di piattaforme adibite a diverse funzionalità, gli "ecodistretti". Tali piattaforme saranno distribuite su tutto il territorio regionale e permetteranno di soddisfare la domanda di selezione dell'indifferenziato e di valorizzazione delle frazioni secche e umida. Questa seconda funzione sarà contemporaneamente assolta anche dagli impianti privati attualmente esistenti ed operativi nella Regione. Ad ogni modo, il recupero effettivo di materia dai rifiuti trattati e valorizzati dipende strettamente dal grado di purezza delle singole frazioni in entrata agli impianti. Pertanto, l'efficacia di tutto il sistema di gestione dei rifiuti urbani è fortemente condizionata dalla separazione effettuata a monte della raccolta, da parte dei produttori.*

Nel paragrafo 1.6.4 si riporta che per sostenere la raccolta differenziata e il recupero di rifiuti sono possibili azioni di diverso tipo, costituite principalmente da:

- ✓ incentivi e/o sanzioni ai Comuni nella determinazione della tariffa per il conferimento dei rifiuti agli impianti di trattamento, in funzione del risultato di RD raggiunto;
- ✓ accesso facilitato a finanziamenti regionali in funzione del risultato di RD raggiunto;
- ✓ tariffa puntuale ai contribuenti, applicata mediante quantificazione dei rifiuti indifferenziati e differenziati prodotti;
- ✓ formazione e sensibilizzazione degli utenti per stimolare il massimo consenso, la partecipazione e la collaborazione, con azioni di "direct marketing" (distribuzione

- di pieghevoli o di altro materiale informativo), affissione stradale, comunicazione tabellare,
- ✓ comunicazione radiotelevisiva locale, conferenze stampa, convegni, seminari, programmi formativi specifici per le scuole e per gli uffici pubblici, iniziative di sensibilizzazione presso luoghi di aggregazione, numero verde, coinvolgimento diretto (rapporti privilegiati con associazioni di volontariato, ambientaliste, rappresentanze sindacali, dell'industria, del commercio e artigianato);
 - ✓ sistemi di raccolta personalizzata dei rifiuti indifferenziati, per un maggiore controllo, verso un sistema tariffario puntuale;
 - ✓ ripartizione equilibrata dei costi tra famiglie ed imprese, soprattutto per ciò che concerne i costi fissi (investimenti, spazzamento, etc.), mediante procedure di monitoraggio e controllo dei servizi erogati.

Nel capitolo 2 del citato documento sono riportati indirizzi tecnico-operativi per i servizi di raccolta delle principali frazioni del rifiuto con indicazioni di gestione. Risulta fondamentale per la buona riuscita di un servizio di raccolta rifiuti avanzato affiancare un programma di prevenzione della produzione di rifiuti attraverso il coinvolgimento delle comunità locali. Da questo punto di vista è fondamentale la fase di comunicazione, che passa attraverso la consegna alle utenze degli strumenti esclusivi per l'effettuazione della raccolta secondo le modalità determinate dal progetto: i contenitori, i sacchetti (Starter Kit) e gli strumenti di comunicazione (manualetti, calendari, promemoria, dizionario dei rifiuti "riciclabolario"). La consegna deve essere parallela alla campagna di sensibilizzazione, che introduca i cittadini nel cambiamento.

Le attività di comunicazione e sensibilizzazione non devono solo trasferire informazioni sul rispettare obblighi istituzionali o di legge, ma devono ottenere dai cittadini un loro coinvolgimento attivo tramite delle iniziative che siano soprattutto formative e non semplicemente promozionali.

In tal senso risulta fondamentale promuovere il contatto diretto tra il personale responsabile della campagna informativa e gli utenti, attraverso:

- ✓ educazione ambientale per migliorare la consapevolezza dei problemi causati dalla mancata riduzione dei rifiuti e dal loro mancato recupero;
- ✓ informazione dei benefici della raccolta differenziata e del riciclo;
- ✓ organizzazione di incontri da effettuarsi in punti di ritrovo e aggregazione;
- ✓ monitoraggio dei nuovi servizi di raccolta sul territorio.

Le strategie comunicative dovranno avere come linea guida i seguenti punti:

- ✓ comunicazione non fine a se stessa;
- ✓ coinvolgimento di tutti gli stake holders, ciascuno con una metodologia comunicativa mirata;
- ✓ Sensibilizzazione degli utenti alla pratica della raccolta differenziata, informando circa il sistema del ciclo dei rifiuti;
- ✓ comunicazione chiara, efficace e di continuità, e con consigli pratici;
- ✓ comunicazione con messaggi, di facile lettura e comunque sempre corretti e verificati dal punto di vista tecnico;
- ✓ organizzazione di seminari specifici presso particolari categorie di utenze (settore della grande distribuzione organizzata, settore uffici pubblici)

Perché la campagna di informazione/formazione sia efficace, essa deve avere le seguenti caratteristiche:

- ✓ unicità di linea grafica: requisito che consente all'iniziativa di essere colta tra altre campagne di informazione di tipo istituzionale o pubblicitario, e che rende tutti gli strumenti utilizzati identificabili come parte di un unico evento.
- ✓ immediatezza del messaggio: chiarezza per tutti gli interlocutori di tutte le condizioni sociali e grado di studio
- ✓ capillarità, intesa come raggiungimento efficace di tutti i target previsti. Per far ciò è necessario pensare a diversi strumenti e a messaggi che arrivino a tutte le utenze in maniera massiccia.

Parte integrante della comunicazione è la parte riguardante i controlli sui conferimenti dei cittadini, in quanto, nel caso di attivazione di un servizio domiciliare è doveroso informare le utenze sull'andamento del proprio operato.

L'obiettivo a cui si vuole arrivare è la corretta utilizzazione del nuovo servizio proposto. In quest'ottica si potranno prevedere delle azioni di monitoraggio effettuate da persone adeguatamente formate e informate: gli "eco volontari". In questo senso l'attività avrà l'obiettivo di monitorare il territorio e contenere il fenomeno di abbandono dei rifiuti, con un carattere non solo repressivo, ma anche collaborativo verso i cittadini, rappresentando per le stesse attività di controllo e ausilio per un servizio migliore.

Gli eco-volontari o anche detti mediatori territoriali/ambientali potranno essere reperiti dall'amministrazione comunale in gruppi di persone volontarie appartenenti ad associazioni presenti sul territorio comunale ed adeguatamente formate che avranno la funzione di:

- ✓ Verifica e controllo conferimenti non conformi;
- ✓ Verifica e controllo di abbandoni sul territorio (sacchi, rifiuti ingombranti, ecc.);
- ✓ Gestione conferimenti: orario e giorno di conferimento, posizionamento dei mastelli e dei sacchi, verifica qualità del materiale raccolto, ecc.
- ✓ Pianificazione e gestione dell'attività di ispezione su cassonetti dedicati a utenze non domestiche non standard e condomini per la verifica della corretta effettuazione della raccolta differenziata;
- ✓ Controllo dell'attività di raccolta e segnalazione di criticità o punti in cui deve essere messo in atto un intervento di pulizia strutturale o occasionale;
- ✓ Sopralluoghi sul territorio con agenti della Polizia Municipale;
- ✓ Report di attività di ispezione direttamente al Comune e archiviazione delle medesime;
- ✓ Realizzazione di documentazione fotografica in formato digitale;
- ✓ Impostazione delle azioni correttive e eventualmente sanzionatorie mediante la stesura di lettere, preparazione di form di avvisi e solleciti, ecc.

Di seguito si riportano i **contenuti minimi per la progettazione dei piani comunali di raccolta differenziata**, come da linee guida per il potenziamento della RD, individuate nel PGRU del 2016.

Un Comune che punti ad attivare sistema di "raccolta differenziata integrata", deve procedere attraverso un'attività di pianificazione e progettazione in modo da risultare coerente con gli obiettivi del piano di gestione regionale dei rifiuti urbani.

La predisposizione dei progetti deve avvenire tenendo conto del contributo che tutti i soggetti potenzialmente attivabili sul territorio possono offrire per la piena riuscita del progetto e per il raggiungimento degli obiettivi. Pertanto, dovranno essere opportunamente coinvolte categorie produttive specifiche: utenze commerciali, di servizio, grande distribuzione, ristoranti, mense, utenze artigianali ed industriali, soggetti ri-utilizzatori, operatori del settore, associazioni di volontariato, associazioni ambientali.

In via preliminare si prendono in considerazione le caratteristiche socio-economiche del territorio, la posizione geografica, la viabilità, la dislocazione della popolazione. Per la riuscita di un nuovo servizio è essenziale calare lo stesso nella realtà locale di riferimento per ottimizzare metodi di raccolta, massimizzare i quantitativi da intercettare e raggiungere la maggior economicità possibile.

In questa fase vanno considerati:

- ✓ Inquadramento geografico del territorio comunale (caratteristiche fisiche, altitudine e dislivelli, meglio se correlata da supporto cartografico)
- ✓ Analisi urbanistica (divisione in quartieri / circoscrizioni / frazioni, centro storico / case sparse / quartieri dormitorio / residenziali, larghezza delle strade, difficoltà di mobilità / logistica, peculiarità delle unità abitative). Tale analisi è importante per la definizione della tipologia e per le scelte logistiche del servizio di raccolta.
- ✓ Analisi socio economica (numero abitanti/nuclei familiari/numero componenti dei nuclei familiari, età media, economia prevalente, presenza di pendolarismo, presenza di comunità straniere, numero e tipologia di istituti scolastici, presenza di associazioni culturali, flussi turistici). Tale analisi rappresenta uno step

fondamentale dell'audit sociale nell'ambito della campagna di comunicazione/informazione.

- ✓ Identificazione preliminare del numero e delle tipologie delle utenze domestiche, ottenuta incrociando i dati TIA/TARSU/TARI con i dati anagrafici residenziali relativi ai nuclei familiari. Ciò consente di descrivere le utenze e lo sviluppo in orizzontale o in verticale del territorio (L'importanza di tale fase appare evidente se si confrontano le esigenze di un quartiere con prevalenza di condomini rispetto ad un quartiere caratterizzato da villette uni/bifamiliari).
- ✓ Identificazione preliminare del numero e delle tipologie delle utenze non domestiche, incrociando la classificazione secondo le categorie corrispondenti a quelle indicate dal D.P.R. 158/99 con i dati TIA/TARSU/TARI

Nel corso della fase esecutiva, mediante lo strumento delle indagini territoriali sarà possibile procedere ad un preciso censimento delle utenze non domestiche, consentendo il corretto dimensionamento delle volumetrie dei contenitori/kit necessari. È importante mettere in evidenza la presenza di utenze particolari, sia per modulare un servizio ad hoc sia per la definizione dei criteri di assimilazione per quantità e qualità. L'analisi del territorio e delle dinamiche di formazione dei rifiuti, consente la definizione del progetto di raccolta secondo la seguente articolazione:

- ✓ individuazione dei materiali da raccogliere in modo differenziato e delle priorità di intervento (utenze specifiche);
- ✓ definizione delle più opportune modalità di raccolta per ciascun materiale e ciascun flusso di provenienza;
- ✓ individuazione degli obiettivi quantitativi;
- ✓ dimensionamento dei servizi per ciascuna tipologia di raccolta;
- ✓ definizione del numero e localizzazione dei contenitori;
- ✓ definizione della frequenza di svuotamento;
- ✓ definizione del numero di mezzi e tempi di percorrenza;
- ✓ definizione delle frequenze di raccolta domiciliare;
- ✓ individuazione dei circuiti di raccolta;

- ✓ individuazione di eventuali punti intermedi di stoccaggio/trattamento prima del conferimento agli utilizzatori finali;
- ✓ progettazione delle infrastrutture necessarie;
- ✓ individuazione di strumenti e strategie di formazione/informazione degli utenti;
- ✓ adozione di strumenti di attuazione: intese territoriali per il collocamento dei materiali ed aspetti amministrativi (regolamento raccolta e tassa)
- ✓ analisi dei costi e dei benefici del progetto tenendo conto dei costi di investimento (dotazione di mezzi, contenitori, strutture quali le piattaforme, impianti dedicati al trattamento dei flussi da raccolte differenziate) dei costi di gestione e dei ricavi diretti o indiretti derivanti dall'attuazione di tutte le fasi del progetto;
- ✓ individuazione delle strutture organizzative e dei partner per la piena attuazione del progetto (Associazioni, cooperative, ecc.);
- ✓ individuazione degli strumenti finanziari;
- ✓ eventuali revisioni sulla base degli esiti delle preliminari verifiche di fattibilità (sia in ordine agli aspetti economici di gestione dei servizi sia per quanto attiene il dimensionamento dei servizi stessi);
- ✓ organizzazione di un'adeguata campagna formativa ed informativa rivolta ai cittadini, agli operatori e, soprattutto, alle scuole. La comunicazione è un insieme di pratiche e azioni che hanno l'obiettivo di condividere con tutti i soggetti interessati le caratteristiche e le finalità delle politiche proposte;
- ✓ individuazione delle azioni di prevenzione della produzione dei rifiuti.

3.2 Schema di Carta dei Servizi

La Regione Calabria, ai sensi dell'articolo 5 comma 1 della Legge regionale 11 agosto 2014, n. 14, ha adottato, nel giugno 2017, uno Schema di Carta dei Servizi per la gestione del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani.

La Carta dei Servizi è stata introdotta per la prima volta in Italia, come documento di studio predisposto nel 1993 dal Dipartimento per la Funzione Pubblica, per stabilire i principi fondamentali posti a presidio dell'erogazione dei servizi pubblici. Tale documento è stato, recepito in un atto normativo dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data

27 gennaio 1994, recante “Principi sull’erogazione dei servizi pubblici”. In materia è intervenuto, successivamente, il decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163, convertito dalla Legge 11 luglio 1995, n. 273 il quale all’art. 2 che ha previsto l’adozione, con DPCM, di schemi generali di riferimento di carte dei servizi pubblici individuati, con l’obbligo da parte di tutti i soggetti erogatori di servizi pubblici, di emanare le rispettive carte dei servizi in conformità a detti schemi, entro centoventi giorni dall’emanazione dei decreti suindicati.

In attuazione della delega anzidetta, è stato emanato il D.Lgs n. 286/1999 che abrogava espressamente l’art. 2 della Legge n. 273/1995, stabilendo all’art. 11 una disciplina maggiormente semplificata in tema di determinazione dei parametri guida per l’adozione delle carte dei servizi. Il decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1 c.d. decreto “cresci Italia”, convertito con modificazioni in L. n. 27/2012 ha valorizzato ulteriormente, all’art. 8, le carte dei servizi nella sua efficacia sancendone il valore vincolante di quest’ultime, essendo fonte di regole cogenti.

I più significativi provvedimenti intervenuti in materia da ultimi, sono la Delibera CiVIT (Commissione per la valutazione la Trasparenza e l’Integrità della amministrazioni pubbliche) n. 88/2010 (Linee guida per la definizione degli standard di qualità), la Delibera CiVIT n. 3/2012 (Linee guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici) della Legge n. 35/2012 “Semplifica Italia” (e-governement, trasparenza e amministrazione digitale) infine la previsione normativa introdotta dal D.Lgs n.33/2013, in attuazione della delega in materia di trasparenza, conferita dalla L. n. 190/2012 c.d. Legge Anticorruzione, all’art. 32 prescrive alle Amministrazioni pubbliche, l’obbligo di pubblicare la propria carta dei servizi o il documento recante gli standard di qualità dei servizi pubblici erogati.

La Carta dei servizi che deve essere emanata dalle Amministrazioni Pubbliche si integra con quella che devono redigere i soggetti che gestiscono i servizi pubblici, a seguito di affidamento di detti servizi attraverso affidamento diretto (società ‘in house’) o gara ad evidenza pubblica.

Per questi ultimi soggetti l'obbligo di dotarsi di una Carta dei servizi, che deve essere aggiornata almeno ogni tre anni, deriva dall'articolo 2, comma 461 della L.244/2007 (finanziaria 2008) che si riporta integralmente.

Pur non citando le suddette normative, lo Schema di Carta dei Servizi adottato dalla Regione Calabria richiama numerosi principi contenuti nelle norme quadro. Lo Schema si sviluppa con la seguente articolazione:

A. Principi fondamentali

- ✓ Rispetto delle normative;
- ✓ Eguaglianza ed imparzialità del servizio;
- ✓ Continuità e servizio di emergenza
- ✓ Partecipazione e informazione
- ✓ Trasparenza e controllo
- ✓ Cortesia
- ✓ Efficienza ed efficacia
- ✓ Qualità e tutela dell'ambiente
- ✓ Chiarezza e comprensibilità dei messaggi
- ✓ Semplificazione delle procedure

B. Standard di qualità dei servizi

- ✓ Standard di qualità dei servizi
- ✓ Separazione e detenzione dei propri rifiuti da parte dell'utenza
- ✓ Raccolta delle diverse frazioni di rifiuto
- ✓ La raccolta dell'umido
- ✓ L'autocompostaggio e il compostaggio di comunità
- ✓ Raccolta della Frazione Verde
- ✓ La raccolta di carta, cartone, cartoncino
- ✓ La raccolta degli imballaggi in plastica o del multimateriale leggero
- ✓ La raccolta del vetro
- ✓ Raccolta del Rifiuto Indifferenziato residuo
- ✓ Raccolta Rifiuti Urbani Pericolosi (RUP)
- ✓ Raccolta Rifiuti Urbani non Pericolosi (Frazioni Residuali)

- C. Centro Comunale/Intercomunale di Raccolta (CCR)
- D. Avvio e messa a regime di nuovi servizi di raccolta integrata
- E. Monitoraggio e valutazione durante la vigenza del contratto
- F. Servizio di spazzamento
- G. Automezzi per la raccolta e il trasporto dei rifiuti

La Carta dei servizi dovrà contenere i seguenti punti (art. 5 comma 3):

- a) lo spazzamento meccanizzato e manuale sia svolto in modo da garantire che la comunità riceva il miglior servizio in accordo con le specifiche esigenze territoriali e che sia organizzato secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità;
- b) sia garantito a tutti i cittadini il servizio di raccolta differenziata di qualità, nonché flussi separati almeno per l'organico, la carta, cartone e il vetro; i flussi di plastica e metalli possono essere raccolti congiuntamente;
- c) il trasporto dei rifiuti sia organizzato in modo da contenere le emissioni di anidride carbonica, anche mediante la realizzazione di idonee stazioni di trasferimento (trasferenza) e trasbordo, ovvero utilizzando mezzi di trasporto alternativi a quello su gomma;
- d) il servizio di raccolta dell'organico sia organizzato in modo da massimizzare la capacità di intercettazione e la qualità merceologica e da minimizzare le impurità;
- e) la tariffazione del servizio di trattamento della frazione organica da rifiuto urbano possa essere definita anche considerando il livello di impurità;
- f) il compostaggio domestico sia sempre favorito, ove tecnicamente possibile;
- g) il servizio di raccolta differenziata dell'organico possa essere sostituito, anche parzialmente, dal compostaggio domestico, soprattutto nelle aree con bassa densità abitativa;
- h) gli impianti di recupero della frazione organica da rifiuto urbano garantiscano la continuità dell'erogazione del servizio e, pertanto, attraverso tecnologie, strutture, impianti e tecniche gestionali che minimizzino la probabilità dei "fermo impianto";
- i) gli impianti di recupero della frazione organica da rifiuto urbano tramite compostaggio e/o digestione anaerobica garantiscano la produzione e l'immissione sul mercato di un prodotto conforme al decreto legislativo 29 aprile

2010, n. 75 (Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'articolo 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88), nonché l'efficacia e l'efficienza del trattamento;

- j) gli impianti di recupero della frazione organica da rifiuto urbano tramite compostaggio e/o digestione anaerobica implementino un sistema di gestione e assicurazione della qualità (qualità delle matrici, controllo del processo, qualità del prodotto);
- k) gli impianti di trattamento dell'indifferenziato residuo garantiscano la massimizzazione della separazione di frazioni merceologiche riciclabili e del recupero di materia derivante dalle frazioni secche indifferenziate e la sua commercializzazione, nonché la minimizzazione del quantitativo di rifiuti da avviare in discarica.

La Regione Calabria, ai sensi dell'articolo 5 comma 1 della Legge regionale 11 agosto 2014, n. 14, nonché ai sensi dell'articolo 203 del Decreto Legislativo 152/2006 (e s.m. e ii.) ha adottato, nel giugno 2017, uno Schema tipo di Contratto di Servizio per l'affidamento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani negli Ambiti di Raccolta Ottimale.

Come già riportato nei contenuti che riguardano i Piani d'Ambito descritti all'interno del testo unico ambientale (D.Lgs 152/2006), ai fini della definizione dei contenuti dello schema tipo di Contratto di Servizio, le autorità d'ambito operano la ricognizione delle opere ed impianti esistenti, trasmettendo alla Regione i relativi dati.

Le autorità d'ambito inoltre, ai medesimi fini, definiscono le procedure e le modalità, anche su base pluriennale, per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla parte quarta del Decreto ed elaborano, sulla base dei criteri e degli indirizzi fissati dalle Regioni, un piano d'ambito comprensivo di un programma degli interventi necessari accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo. Il piano finanziario indica, in particolare, le risorse disponibili, quelle da reperire, nonché i proventi derivanti dall'applicazione della tariffa sui rifiuti per il periodo considerato.

Questi elementi risultano essenziali per la redazione del Piano d'Ambito.

3.3 Ruoli e funzioni nella gestione dei rifiuti urbani

Ai sensi della L.R. 14/2014, la Comunità d'ambito è la struttura che riunisce i sindaci dei comuni ricadenti in ciascun ATO per l'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali ricompresi nell'ATO, ivi inclusa l'organizzazione e l'erogazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani (spazzamento, raccolta, trasporto, avvio, commercializzazione, realizzazione e gestione degli impianti di trattamento, recupero, riciclo e smaltimento). Ciò al fine di consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzarne l'efficienza e realizzarne l'autosufficienza territoriale.

La Comunità svolge la propria attività tenendo conto degli indirizzi dettati dalla Regione per finalità di coordinamento. A sua volta, la Comunità svolge, autonomamente o su richiesta, un'azione consultiva nei confronti della Regione e degli altri enti locali e collabora con le eventuali autorità o organismi nazionali e regionali di settore.

Ferme restando le competenze assegnate dalle norme statali alle Regioni, ogni Comunità, per **ciascun ATO** di riferimento:

- ✓ predispone e approva i Piani d'ambito e gli altri atti di pianificazione;
- ✓ definisce i livelli qualitativi e quantitativi delle prestazioni, indicandone i relativi standard;
- ✓ definisce gli obblighi di servizio pubblico e universale e le eventuali compensazioni economiche;
- ✓ determina, per quanto di competenza come stabilito nel D.P.R. n. 158 del 1999, la tariffa relativa all'erogazione del servizio che ciascun comune integra all'interno del relativo tributo comunale sui rifiuti. La componente del tributo comunale relativa ai rifiuti è destinata alla copertura integrale dei costi del servizio. Le modalità di trasferimento al gestore di detta quota sono definite all'interno dello schema-tipo di contratto di servizio che la Regione adotta ed al quale ciascun contratto di servizio deve conformarsi ai sensi dell'articolo 203 del d.lgs. 152/2006. Ciascuna Comunità tiene conto delle eventuali differenziazioni tariffarie in caso di più gestioni temporaneamente attive nello stesso ATO o nella stessa ARO;

- ✓ individua, nel rispetto dei criteri e delle procedure stabiliti dalla normativa statale, le modalità di gestione del servizio o dei singoli segmenti di esso tra le alternative consentite dalla disciplina vigente, relazionando sulle ragioni della scelta e sulla sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e sulla definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale, tenendo presenti le disposizioni contenute nella legge 28 gennaio 2016, n. 11 recante “Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture” ed indicando le compensazioni economiche, se previste;
- ✓ svolge le procedure per l'affidamento del servizio o dei suoi singoli segmenti privilegiando la soluzione migliore tra quelle previste nell'ordinamento (gara pubblica; affidamento a società mista con scelta del soggetto privato con gara o cd “a doppio oggetto”; affidamento diretto “in house providing”); , promuovendo il coordinamento e l'omogeneità tra i diversi affidamenti dell'ATO e i relativi contratti di servizio.

Le Comunità garantiscono che la carta dei servizi e i contratti di servizio si attengano alle prestazioni qualitative e quantitative standard definiti dalla Comunità stessa. Fermo restando quanto previsto dalle disposizioni contenute nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, dalla legge n. 244/2007, dal D.Lgs. n. 150/2009 e dall'art. 8 della legge n. 27/2012 che ha sancito l'efficacia vincolante della carta dei servizi, essendo fonte di regole cogenti, ed inoltre dalla delibera CIVIT 88/2010 (Linee guida per la definizione degli standard di qualità) e dalla delibera CIVIT 3/2012 (Linee guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici) e da ultimo dall'art. 32 del D.Lgs. n. 33/2013 che prescrive alle Pubbliche Amministrazioni, l'obbligo di pubblicare la propria carta dei servizi o il documento recante gli standard di qualità dei

servizi pubblici erogati, lo schema di carta dei servizi deve prevedere, quale contenuto minimo, che:

1. lo spazzamento meccanizzato e manuale sia svolto in modo da garantire che la comunità riceva il miglior servizio in accordo con le specifiche esigenze territoriali e che sia organizzato secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità;
2. sia garantito a tutti i cittadini il servizio di raccolta differenziata di qualità, nonché flussi separati almeno per l'organico, la carta, cartone e il vetro; i flussi di plastica e metalli possono essere raccolti congiuntamente; il trasporto dei rifiuti sia organizzato in modo da contenere le emissioni di anidride carbonica, anche mediante la realizzazione di idonee stazioni di trasferimento (trasferenza) e trasbordo, ovvero utilizzando mezzi di trasporto alternativi a quello su gomma;
3. il servizio di raccolta dell'organico sia organizzato in modo da massimizzare la capacità d'intercettazione e la qualità merceologica e da minimizzare le impurità;
4. la tariffazione del servizio di trattamento della frazione organica da rifiuto urbano possa essere definita anche considerando il livello di impurità;
5. il compostaggio domestico e non domestico, individuale o di comunità, sia sempre favorito, ove tecnicamente possibile, secondo la normativa vigente in materia, tenendo presente che per compostaggio di comunità si intende "quello 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", come disciplinato dagli artt. 37 e 38 della legge n. 221/2015;
6. il servizio di raccolta differenziata dell'organico possa essere sostituito, anche parzialmente, dal compostaggio domestico, soprattutto nelle aree con bassa densità abitativa;
7. gli impianti di recupero della frazione organica da rifiuto urbano garantiscano la continuità dell'erogazione del servizio e, pertanto, attraverso tecnologie, strutture, impianti e tecniche gestionali che minimizzino la probabilità dei "fermo impianto";
8. gli impianti di recupero della frazione organica da rifiuto urbano tramite compostaggio e/o digestione anaerobica garantiscano la produzione e

l'immissione sul mercato di un prodotto conforme al decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75, modificato successivamente con Decreto Ministeriale delle Politiche Agricole del 3 marzo 2015 e del 22 giugno 2015 (Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'articolo 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88), nonché l'efficacia e l'efficienza del trattamento;

9. gli impianti di recupero della frazione organica da rifiuto urbano tramite compostaggio e/o digestione anaerobica implementino un sistema di gestione e assicurazione della qualità (qualità delle matrici, controllo del processo, qualità del prodotto);
10. gli impianti di trattamento dell'indifferenziato residuo garantiscano la massimizzazione della separazione di frazioni merceologiche riciclabili e del recupero di materia derivante dalle frazioni secche indifferenziate e la sua commercializzazione, nonché la minimizzazione del quantitativo di rifiuti da avviare in discarica.

Ciascuna Comunità, in riferimento ai comuni ricadenti nel territorio del rispettivo ATO ed agli impianti in esso localizzati, organizza e svolge le procedure per l'affidamento secondo la normativa vigente:

- ✓ del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti;
- ✓ della gestione degli impianti di selezione e trattamento, ivi incluso il trasporto del materiale residuo agli impianti di smaltimento.

La Regione esercita, invece, compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Al fine di garantire la coerenza tra la pianificazione regionale e quella d'ambito, compete alla Regione la verifica della conformità dei Piani d'ambito al Piano regionale di gestione dei rifiuti. In caso di inerzia degli enti locali o delle Comunità nell'attuazione delle disposizioni sopra citate, la Regione interviene in via sostitutiva. Analogamente, nelle more della costituzione delle Comunità d'ambito, ad oggi avvenuta parzialmente, la Regione provvede ad attuare le misure necessarie a dare avvio alla nuova pianificazione.

In particolare, grazie alla sottoscrizione di specifici Accordi di Programma con le Amministrazioni comunali, la Regione sarà delegata a bandire l'affidamento delle attività di ristrutturazione del sistema impiantistico di trattamento dei rifiuti previsto dalla presente pianificazione in qualità di stazione appaltante.

4 ATO Cosenza: disciplinare di funzionamento

La Comunità d'Ambito Autorità dell'Ambito Territoriale Ottimale della Provincia di Cosenza, di seguito denominata ATO Cosenza, è stata costituita con Convenzione del 19.09.2016 Rep. 1174 e integrata con successivi atti aggiuntivi ed ulteriori sottoscrizioni individuali, di cui l'ultima del 22/06/2018, dalla quale data la convenzione è divenuta efficace, ai sensi dell'art. 13 della convenzione medesima.

Essa ha ad oggetto l'esercizio associato delle funzioni relative all'organizzazione del Servizio di gestione e trattamento dei rifiuti, nell'ambito del territorio della provincia di Cosenza.

Con deliberazione n. 6 del 5 settembre 2018, dell'Assemblea della Comunità d'Ambito dell'ATO Cosenza, è stato approvato il disciplinare di funzionamento dell'Ufficio comune della Comunità dell'ATO Rifiuti dei Comuni della provincia di Cosenza.

Questo documento rappresenta la cornice di riferimento rispetto alla quale verrà sviluppato il Piano di Ambito, tenendo conto anche delle altre norme e documenti tecnici analizzati in precedenza.

La struttura organizzativa dell'Ufficio Comune dell'ATO Cosenza si articola in due Servizi, diretti dal Direttore dell'Ufficio Comune, definiti come segue:

- a) Servizio di gestione della raccolta rifiuti;
- b) Servizio Tecnico di gestione dell'impiantistica.

Il Servizio di gestione della raccolta dei rifiuti è composto dagli uffici competenti per ciascuna delle ARO in cui è suddiviso il territorio della provincia di Cosenza – ATO, così individuati:

1. ARO Cosenza – Rende;
2. ARO Sibaritide;

3. ARO Pollino;
4. ARO Alto Tirreno;
5. ARO Appennino Paolano;
6. ARO Presila cosentina;

Ciascuno degli uffici di ARO coordina le attività di gestione per la raccolta dei rifiuti sui Comuni ricadenti nei relativi sotto ambiti gestendo le modalità di raccolta, i flussi finanziari e i rapporti con il gestore del servizio.

Nell'atto succitato sono riportate nell'allegato A le attività di competenza da curare per la redazione del Piano d'Ambito e dei Piani d'intervento per le ARO:

- A. Fase propedeutica - Inquadramento demografico, territoriale e socio – economico
- B. Ricognizione dello stato di fatto del servizio, con riferimento al segmento di spazzamento, raccolta e trasporto di rifiuti urbani e assimilati
- C. Individuazione delle criticità eventualmente emergenti dalla ricognizione di cui alla lettera B.
- D. Dettaglio delle modalità organizzative del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto
- E. Sistema impiantistico a supporto del trattamento rifiuti dell'ATO
- F. Adozione di adeguate e riscontrabili metodologie di calcolo, per il dimensionamento delle risorse umane e strumentali necessarie per l'attuazione delle attività e degli standard tecnico-qualitativi previsti nel Piano di Intervento
- G. Pianificazione Economica Finanziaria

Nel dettaglio le attività della struttura organizzativa dell'Ufficio Comune dell'ATO Cosenza si articolano come meglio descritto:

A. Servizio di gestione della raccolta rifiuti:

1. Attività di ricognizione dei dati infrastrutturali aggiornati da reperire presso Comuni e Gestori;

2. Analisi e gestione dei dati relativi alla ricognizione dei servizi;
3. Attività di gestione del flusso di informazioni necessario ad aggiornare ed implementare la ricognizione dei servizi presenti nei Comuni:
 - Aggiornamento e manutenzione della base dati tecnici e delle gestioni;
 - Verifica del grado di realizzazione degli interventi, rispetto al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata;
4. Attivazione delle procedure e predisposizione atti per il rilascio dei pareri di competenza dell'Autorità d'Ambito ai sensi della normativa vigente;
5. Vigilanza sulle attività poste in essere dai soggetti cui compete la gestione del servizio di raccolta rifiuti, nonché il controllo del rispetto del contratto di servizio, anche nell'interesse dell'utente, dal punto di vista ambientale;
6. Attività connesse alla gestione degli agglomerati, in collaborazione con l'U.O. di Servizio;
7. Attività di predisposizione dei Regolamenti di competenza secondo la normativa vigente;
8. Svolgimento delle competenze attribuite dai Regolamenti Regionali e dalla normativa vigente in materia ambientale;
9. Attività di formazione, studio e di supporto in materie ambientali e di monitoraggio degli interventi, rivolta agli Enti Locali consorziati e ai Gestori;
10. Gestione di attività ed adempimenti di contenuto attinente alle materie trattate in campo ambientale;
11. Collaborazione con le altre, U.O. di Servizio, per quanto di competenza;

B. Servizio Tecnico di gestione dell'impiantistica:

1. Individuazione e applicazione della metodologia di controllo integrata, in grado di monitorare tutti i profili della gestione tecnico-ingegneristica, tecnico-gestionale e ambientale degli interventi;
2. Monitoraggio dei tempi e delle procedure di realizzazione degli interventi previsti nel Piano d'Ambito, al fine di verificare i tempi per la realizzazione degli obiettivi e analisi dei risultati attesi e raggiunti;

3. Valutazione delle varianti al Piano d'Ambito allo scopo di attivare le procedure , in coerenza con le normative di riferimento (D.Lgs n. 152/06 e s.m.i, Piano gestione rifiuti, ecc.);
4. Attività di monitoraggio degli interventi finanziati attraverso fonti di finanziamento pubblico non derivanti da tariffa (A.d.P.Q., etc.);
5. Attività di verifica e attestazione degli stati di avanzamento lavori e dei certificati di regolare esecuzione o collaudo delle opere finanziate finalizzata all'erogazione dei finanziamenti in collaborazione con l'U.O. di Servizio Programmazione;
6. Attivazione delle procedure e predisposizione atti per il rilascio dei pareri di competenza dell'Autorità d'Ambito ai sensi della normativa vigente;
7. Svolgimento delle competenze attribuite dai Regolamenti Regionali e dalla normativa vigente in materia tecnica, programmatica e pianificatoria;
8. Attività di formazione, di studio e di supporto in materia di programmazione e pianificazione degli interventi, rivolta agli Enti Locali consorziati e ai Gestori;
9. Gestione di attività ed adempimenti di contenuto attinente alle materie trattate in campo tecnico, programmatico e pianificatorio;
10. Collaborazione con le altre U.O. di Servizio, per quanto di competenza.