

**CONSIGLIO DI BACINO PADOVA CENTRO**

**IL PIANO DI BACINO PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI**

**LINEE GUIDA**

## **PREMESSA**

Nel presente documento sono illustrate le linee guida che dovranno essere adottate nella predisposizione del Piano di Bacino per la gestione dei rifiuti urbani del Consiglio di Bacino Padova Centro.

Le linee guida rappresentano un documento preliminare indispensabile alla predisposizione del Piano e all'individuazione dei settori d'intervento che costituiranno il cardine per una gestione integrata di tipo industriale dei rifiuti urbani nel territorio di riferimento.

Solo sulla base di precise indicazioni relative all'approccio, alla metodologia e all'impostazione complessiva di una politica industriale di gestione dei rifiuti, fornite dall'Assemblea di Bacino mediante l'approvazione delle linee guida, infatti, sarà possibile definire i contenuti e le priorità degli elementi costitutivi del Piano e procedere quindi alla sua redazione e attuazione.

## **LINEE GUIDA PER LA PREDISPOSIZIONE DEL PIANO DI BACINO**

### **Lo schema di regolamentazione**

Con l'adozione da parte della Giunta regionale del Veneto dell'aggiornamento del "Piano Regionale di gestione dei rifiuti urbani e speciali", si stanno completando gli strumenti di pianificazione, previsti dalla normativa vigente, necessari a dettare le linee e a definire gli obiettivi della pianificazione di bacino.

Infatti, il D. Lgs. 152/2006 prevede che la gestione dei rifiuti urbani sia organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali delimitati dal Piano Regionale, che nel caso della Regione Veneto sono stati individuati negli attuali bacini sulla base della L.R. n. 52/2012.

Il modello di gestione delineato prevede che il servizio di gestione dei rifiuti urbani venga organizzato, all'interno di ogni bacino, dal Consiglio di Bacino, che deve determinare gli obiettivi da perseguire per garantirne la gestione secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza.

Tale organizzazione territoriale del servizio, superando la frammentazione delle gestioni, potrà inoltre garantire un più elevato grado di tutela dell'ambiente nel suo complesso.

Il piano di bacino, che si configura come un vero e proprio piano industriale, deve comprendere il programma degli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi fissati e deve essere accompagnato dal connesso modello gestionale e organizzativo.

L'aggiudicazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali, che dovrà essere disposta dal Consiglio di Bacino allo scadere degli attuali contratti, consente inoltre di separare espressamente le funzioni di organizzazione, di pianificazione e di controllo da quelle propriamente gestionali, affidando le prime al Consiglio di Bacino, le seconde a un'azienda che assume il ruolo di gestore del servizio, creando le condizioni affinché le modalità di produzione del servizio e il costo per l'utente siano correlati tra di loro e risultanti da un confronto tra i due soggetti coinvolti.

Il servizio deve essere infatti aggiudicato con riferimento all'ammontare del corrispettivo per la gestione svolta, tenendo conto delle garanzie tecniche e delle precedenti esperienze specifiche dei concorrenti, e dovrà comprendere le seguenti attività:

a) la realizzazione, gestione ed erogazione dell'intero servizio, comprensivo delle attività di gestione e realizzazione di eventuali impianti;

b) la raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani prodotti all'interno del bacino.

Il Piano di Bacino dovrà quindi, nel rispetto della metodologia e delle previsioni contenute nel Piano regionale e basandosi sull'analisi della situazione esistente, sia in termini di dotazione impiantistica, sia in termini di servizio erogato, individuare le aree critiche e gli interventi, stimare i costi di gestione e di investimento.

Il Contratto di servizio, predisposto dal Consiglio di Bacino tenendo conto delle esigenze dei Comuni e della necessità di conseguire gli obiettivi fissati dalle norme nazionali e regionali e dagli strumenti di pianificazione, oltreché dalle indicazioni dell'Autorità nazionale, determina qualità e quantità di servizi che il gestore dovrà erogare sul territorio, a fronte dei corrispettivi determinati in sede di gara.

Il sistema di regolamentazione viene completato dai report periodici prodotti dal gestore, che riportano i risultati dell'attività di gestione, gli eventuali scostamenti dagli impegni del Contratto di servizio e dalla Carta dei servizi, fornendo agli organismi di controllo, Consiglio di Bacino, ARERA e Regione, gli elementi informativi necessari per la valutazione del servizio.

### **L'organizzazione del sistema di regolamentazione**

L'avvio della gestione integrata dei rifiuti urbani a livello di bacino richiede che siano preventivamente predisposti e resi disponibili tutti i principali strumenti di regolamentazione.

Tra questi, la redazione del Piano di Bacino costituisce uno dei momenti principali, in quanto tale strumento definisce e completa il sistema di pianificazione di settore, definito dal Piano, scendendo al livello proprio della gestione.

La definizione della metodologia del Piano industriale, in particolare la scelta delle variabili con le quali sintetizzare la quantità e qualità dei servizi, individua implicitamente anche gli elementi costitutivi del Contratto di servizio e dello schema di Regolamento comunale.

Per questo motivo, la definizione della metodologia per la predisposizione del Piano consente un rapido sviluppo anche degli altri strumenti che completano il sistema di regolamentazione.

La sequenza delle fasi di progettazione degli strumenti prevede:

- a) la ricognizione della situazione attuale relativa alle dotazioni impiantistiche e ai contratti in essere per le diverse fasi e attività di gestione dei rifiuti;
- b) la definizione e realizzazione del Piano industriale;
- c) la definizione degli schemi definitivi del Contratto di servizio e della parte dei regolamenti comunali relativa alla quantificazione del fabbisogno di servizi;
- d) la progettazione del sistema di controlli e delle sanzioni in caso di eventuali inadempimenti.

La necessità del Consiglio di Bacino di progettare direttamente il sistema di controllo dell'operato del gestore dovrà tenere conto delle nuove indicazioni normative emanate da ARERA in tema di regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

## **OBIETTIVI, PRESUPPOSTI, APPROCCIO, ORIZZONTE TEMPORALE**

### **Obiettivi generali**

L'obiettivo generale del Piano di Bacino è di definire un assetto industriale per il servizio di gestione dei rifiuti urbani nel bacino Padova Centro, che:

- sia orientato al conseguimento degli obiettivi della normativa generale di regolamentazione del settore e con i contenuti del Piano Regionale;
- garantisca l'autosufficienza nella gestione dei rifiuti urbani a livello di bacino;
- consenta l'erogazione della quantità e qualità di servizi richiesti dai Comuni in condizioni di efficienza, efficacia ed economicità.

La normativa di settore e i suoi attuali aggiornamenti hanno individuato nella riduzione dei rifiuti, nell'ulteriore sviluppo delle raccolte differenziate, nella drastica riduzione del rifiuto secco residuo, nella pianificazione e definizione delle priorità tecnologiche nella fase di riciclaggio, recupero e smaltimento e nel superamento della frammentazione gestionale, gli strumenti operativi con cui attuare gli tali obiettivi.

Infine, il Consiglio di Bacino ritiene opportuno incentivare le modalità di calcolo puntuale della TARI, sia nella versione tributaria, sia nella versione di tariffa corrispettivo, e stimolare l'adozione di criteri di calcolo omogenei tra i Comuni.

### **Presupposti di sviluppo del Piano**

Il raggiungimento degli obiettivi generali richiede da parte del Consiglio di Bacino la definizione di una politica d'intervento complessiva, che definisca i presupposti rispetto ai quali sviluppare il Piano di bacino.

*Costanza degli attuali livelli di servizio:* la necessità di individuare e quantificare in modo dettagliato i servizi idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi non può essere risolta entro il periodo previsto per la redazione del Piano. Anche in considerazione dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento, la discussione sui livelli di servizio richiede infatti da un lato la presenza e la completa assimilazione del significato dei Regolamenti comunali e dei Contratti di servizio, dall'altro una puntuale definizione dei livelli di servizio attuali. Quest'ultimo aspetto costituisce l'obiettivo della fase di ricognizione, elemento fondamentale del Piano, che costituisce un preliminare indispensabile per individuare le aree critiche e gli interventi da attuare.

Per questi motivi si ritiene necessario assumere come presupposto della pianificazione che i livelli di servizio desiderati dai Comuni dell'ambito coincidano almeno con quelli attualmente ed effettivamente erogati in ciascun comune, con gli adeguamenti e le modifiche necessarie a garantire il conseguimento degli obiettivi.

*Autosufficienza nella gestione integrata dei rifiuti urbani:* Gli impianti, sia pubblici che privati, attualmente presenti nel territorio del bacino e nell'ambito ottimale regionale sono in grado di soddisfare completamente l'attuale domanda di gestione dei rifiuti. In questo contesto, non sono prevedibili problemi di smaltimento per i rifiuti prodotti nel bacino.

*Unificazione della gestione.* La normativa nazionale stabilisce con chiarezza la necessità di superare la frammentazione delle gestioni, individuando mediante l'aggregazione a livello di ambito le forme di gestione più opportune per garantire efficienza ed economicità alla gestione del servizio.

Si ritiene quindi necessario che il Piano di bacino verifichi l'opportunità e le modalità di una unificazione delle attuali gestioni dei servizi di raccolta e spazzamento.

*Definizione della fase di transizione.* L'attuazione del disegno di riforma richiede la definizione delle modalità e dei tempi della fase di transizione. Tale fase riguarda principalmente:

- il trasferimento di alcune competenze dei Comuni al Consiglio di Bacino;
- il trasferimento della titolarità degli attuali contratti di servizio al Consiglio di Bacino;
- l'affidamento della gestione del servizio integrato;
- la progressiva convergenza delle tariffe.

Si ritiene che il primo Piano di Bacino debba avere tra i principali obiettivi proprio quello di individuare modalità e tempi di adeguamento al nuovo sistema di regolamentazione nello specifico ambito di riferimento. In particolare, con riferimento a tre aspetti sopra accennati si osserva che:

- il trasferimento delle competenze dai Comuni al Consiglio di Bacino sarà definito in accordo con il progressivo completamento del quadro degli strumenti di regolamentazione e tenendo conto delle situazioni specifiche di ciascuna amministrazione locale;
- l'affidamento della gestione dei servizi sarà definito nel Piano secondo le modalità indicate in precedenza, ma dovrà essere completato per la scadenza degli attuali contratti di servizio;
- la gradualità di attuazione della tariffa sarà principalmente garantita da un'opportuna disposizione temporale degli interventi previsti nel Piano.

## **Approccio**

L'approccio che si intende seguire per la predisposizione del Piano prevede lo svolgimento di alcune attività principali.

### **FASE 0: ACQUISIZIONE E ANALISI DEL QUADRO NORMATIVO E PIANIFICATORIO**

Questa fase prevede l'acquisizione e l'analisi del quadro normativo nazionale, regionale e locale, nonché degli strumenti di pianificazione in essere agli stessi livelli.

Tale analisi dovrà evidenziare tutti gli elementi prescrittivi, le indicazioni e le linee guida aventi una relazione diretta e indiretta con la costruzione del Piano di Bacino.

### **FASE 1: ANALISI E VALUTAZIONE DELLO STATO DI FATTO, VERIFICA DEL LIVELLO DI SERVIZIO ESISTENTE**

Condizione preliminare per la definizione del programma degli interventi è il rilevamento del livello di funzionalità dei servizi esistenti, che dovrà comportare necessariamente l'accertamento (mediante acquisizione dei dati disponibili presso le aziende, gli enti e gli organismi competenti) dell'attuale produzione e flusso dei rifiuti afferente al sistema pubblico di raccolta - trasporto - trattamento - recupero - smaltimento, avendo comunque riferimenti standard medi nazionali ed europei, per quanto comparabili.

Questo passaggio è alla base per la individuazione dello scarto tra la situazione esistente e la capacità produttiva e di servizio necessaria a soddisfare gli obiettivi fissati dalla normativa nazionale e dal Piano Regionale.

Ai fini del rilevamento, le risorse a disposizione e le modalità operative adottate nelle singole realtà locali dovranno essere così suddivise:

- dotazioni tecnologiche esistenti, ossia beni, mezzi ed impianti utilizzati;
- personale, struttura organizzativa, etc.;
- sistemi gestionali ed amministrativi;

Per quanto sopra dovranno essere acquisite specifiche informazioni presso i gestori.

Servizi, impianti e gestioni dovranno poi essere valutati secondo il livello di utilizzabilità - efficienza - efficacia.

## FASE 2: INDIVIDUAZIONE DELLE CRITICITÀ

L'obiettivo è quello di eseguire la valutazione analitica di ciascun servizio e di individuare, partendo dalla situazione esistente e dagli obiettivi fissati dal Piano Regionale, gli elementi di criticità, sui quali è necessario intervenire per conseguire quantomeno livelli di servizio adeguati agli standard tecnico indicati nel Piano Regionale.

L'analisi delle aree di criticità dovrà riguardare tutti i diversi aspetti della gestione integrata dei rifiuti, con particolare riferimento a:

- dotazioni tecnologiche;
- organizzazione del servizio;
- personale;
- comunicazione.

## FASE 3: INDIVIDUAZIONE DEGLI INTERVENTI

Gli interventi dovranno riguardare tutti gli aspetti della gestione del ciclo dei rifiuti e dovranno seguire la logica pluriennale, dettagliando i tempi, costi, modalità di attuazione, responsabilità e risorse necessarie per le dotazioni tecnologiche, l'organizzazione del servizio, il personale, la comunicazione ed altro, secondo il percorso di seguito indicato:

### 3A) Progettazione degli interventi

La progettazione riguarderà:

- l'adeguamento ed il completamento della dotazione impiantistica e dell'organizzazione dei servizi di raccolta e spazzamento;
- la realizzazione dei nuovi interventi previsti dal Piano Regionale e dal Piano di Bacino.

Dovranno essere analizzati i progetti strutturali, infrastrutturali e organizzativi già eventualmente elaborati a vario titolo dalle gestioni esistenti e di cui sono state acquisite informazioni attraverso la Fase n. 1 di analisi e valutazione dello stato di fatto e di verifica del livello di servizio esistente.

Dovrà essere inoltre raccolta ed analizzata in dettaglio la progettualità, ai vari livelli, sviluppata dagli Enti ed Istituzioni preposte o interessate e dai soggetti gestori.

Di tali progetti dovrà essere effettuata la verifica di compatibilità e di coerenza e l'eventuale aggiornamento, alla luce dei dati utilizzati, delle stime effettuate e della tempistica prevista, riconducendoli agli schemi di pianificazione su scala di Bacino ottimale.

Le schede tecniche relative a ciascun intervento di adeguamento e/o nuova realizzazione, che entreranno a far parte del piano degli investimenti, dovranno contenere:

- un quadro tecnico e gestionale, che descriva le caratteristiche degli interventi da realizzare nonché delle tecnologie adottate;
- un quadro economico, contenente i costi di investimento e di esercizio, nonché gli eventuali ricavi da recupero di materiali ed energia;
- un quadro temporale, che prefiguri i tempi tecnici ipotizzati per la realizzazione dell'intervento, per la sua messa in esercizio e per la vita tecnica dell'intervento medesimo.

### 3B) Piano degli Investimenti

Il Piano degli Investimenti consiste nella quantificazione degli investimenti programmati, che occorre sostenere per l'adeguamento di beni, mezzi ed impianti, tenuto conto anche della tempistica ipotizzata.

### 3C) Piano di Gestione

Il Piano di Gestione dovrà definire l'assetto gestionale e organizzativo per il conseguimento degli obiettivi fissati dal Piano Regionale e dal Piano di Bacino.

## **Orizzonte temporale**

La scelta dell'orizzonte temporale di pianificazione dipende principalmente dalle indicazioni normative, dalla natura del processo produttivo del servizio e da quanto già disposto da enti e organismi a vario titolo coinvolti nel processo di definizione dei diversi strumenti previsti dal sistema di regolamentazione del settore della gestione dei rifiuti urbani.

Si ritiene che l'orizzonte temporale di riferimento possa essere analogo a quello previsto per il Piano Regionale.

Va peraltro tenuto conto dell'esigenza di far convergere la durata delle gestioni attualmente esistenti, sia di quelle aggiudicate mediante gara, sia di quella di Padova in affidamento diretto, e che pertanto per un piano di tipo industriale si dovrebbe far riferimento a tale orizzonte temporale. In modo che prima di procedere ai futuri affidamenti ci sia un aggiornamento del Piano di Bacino.