

l'auspicato sistema circolare sarà destinato a rimanere privo di concrete prospettive. Al momento, dunque, il comune di Lucca è costretto a servirsi di impianti ubicati fuori regione.

Altra criticità è rappresentata dagli impianti di trattamento dei rifiuti urbani, in particolare dallo stato dell'impianto di trattamento di Pioppogatto, laddove i miasmi provocati soprattutto nel periodo estivo, invadono la città di Viareggio, provocando malessere nella cittadinanza e nei turisti. Tutto ciò costituisce la riprova di criticità strutturali oltre che, probabilmente, di carenza di ordinaria manutenzione. Inoltre, merita di essere sottolineato che l'impianto di Pioppogatto svolge un'attività di trattamento dei rifiuti urbani a dir poco curiosa, posto che il rifiuto ricevuto dal suddetto impianto viene dapprima suddiviso in varie frazioni (gli scarti di tritovagliatura CER 19.12.12, la FOS CER 19.05.03 e il CSS CER 19.12.10/19.12.12), che vengono poi tutte inviate in discarica. Nella realtà, quindi, apparirebbe del tutto superflua la stessa raccolta differenziata. Nella specie, infatti, si separano i rifiuti con impiego di mezzi e costi rilevanti, per poi riunirli nuovamente e rinviarli tutti in discarica, innalzando i costi di smaltimento.

L'attuale gestione dei rifiuti urbani determina, per un verso, un forte incremento dei quantitativi di rifiuti inviati in discarica, con ripercussioni sulla tariffa di smaltimento rifiuti a carico dei cittadini, determinato dall'aumento dei costi; per altro verso, consente al gestore dell'impianto, (dapprima, la Versilia Ambiente srl e poi la ERSU spa) di sottrarsi al pagamento della tassa regionale, a causa del conferimento in discarica con operazioni di recupero R3/R10.

Infine, l'espedito di inviare i rifiuti in discarica, come operazione di recupero R3/R10, potrebbe configurarsi come una truffa nei confronti della regione Toscana e del comune di Massarosa, a motivo del mancato pagamento della tassa sullo smaltimento dei rifiuti in discarica nei confronti dei due suddetti enti.

Delle criticità della discarica, sita nell'"ex cava Viti-cava Fornace", gestita dalla società Programma Ambiente Apuane spa e situata in parte nel territorio del comune di Montignoso (MS) e in parte nel territorio del comune di Pietrasanta (LU), si è già detto a proposito della provincia di Massa Carrara.

Vi sono poi le vicende dei due inceneritori già esistenti sul territorio e ormai cessati, quello di Falascaia e quello di Castelnuovo di Garfagnana, che non solo sono stati costruiti in zone inidonee, ma avevano dimensioni ridotte e del tutto insufficienti al corretto smaltimento dei rifiuti.⁴⁴

Addirittura, l'ex inceneritore di Falascaia, non solo non riusciva a trattenere la fuoriuscita nell'aria dei macroinquinanti quali diossine e idrocarburi, ma scaricava gli inquinanti liquidi nel torrente Baccatoio, già inquinato di suo a monte, dopo l'attraversamento dell'area mineraria.

⁴⁴ In particolare, l'inceneritore di Falascaia era stato costruito in un sito dove, fino al 1988, si trovava un vecchio inceneritore di prima generazione, con la relativa discarica ancora da bonificare, denominata "la collina del disonore".

Allo stato, l'ex inceneritore di Falascaia, dopo la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti a terra abbandonati nell'area e dei rifiuti liquidi presenti, grazie ai fondi provenienti dall'escussione della polizza fideiussoria, è in attesa dello smantellamento o dell'eventuale riconversione dell'impianto. Appare evidente che, per fronteggiare adeguatamente l'attività di trattamento e di smaltimento dei rifiuti e riuscire a rispondere alle esigenze di quel sistema circolare, sul quale si è opportunamente soffermato il sindaco di Lucca nel corso della citata audizione, occorrono rilevanti risorse finanziarie, che tuttavia non sono nella disponibilità degli enti che gestiscono gli impianti. Tali criticità hanno sortito l'effetto di generare una sorta di mobilitazione generale dei cittadini coinvolti dai miasmi provocati dai vari impianti interessati, con la costituzione di un elevato numero di comitati e di associazioni per la tutela dell'ambiente e della salute delle persone coinvolte.

Accanto alle problematiche connesse al malfunzionamento degli impianti di trattamento esistenti, ovvero alla carenza degli stessi, si aggiungono quelle relative alla bonifica dei siti inquinati. Si pensi solo alle criticità del sito minerario ex E.D.E.M., nel comune di Pietrasanta, che versa in stato di abbandono ed è attraversato dal torrente Baccatoio, le cui acque presentano concentrazioni elevate di metalli pesanti, a causa del dilavamento che subiscono, attraversando il sito minerario e per di più, scendendo verso il mare, lambiscono anche il lotto di terreno inquinato, dove sorge l'ex inceneritore di Falascaia, di cui si è detto.

Ancora, si pensi ai residui minerari presenti nelle discariche minerarie disperse nel territorio, stoccati presso lo stabilimento di Rezzaio, dove veniva lavorato il minerale estratto dalle miniere e contenuti nelle vasche di decantazione presso Ragnalla. In tale contesto altamente problematico in cui versa il territorio versiliese, è stata scoperta, nel mese di maggio 2013, la presenza del tallio nella rete idrica urbana di Pietrasanta, per via della presenza di tale sostanza velenosa nella sorgente Molini di Sant'Anna, non collegata in alcun modo con l'inquinamento della miniera. Sul punto occorre sottolineare i ritardi degli interventi, attuati dal gestore della rete idrica, Gaia spa, che hanno portato all'esclusione di tale sorgente primaria di contaminazione dalla rete idrica di Valdicastello Carducci-Pietrasanta, non nell'anno 2013 (scoperta della fonte di contaminazione), bensì soltanto a partire dall'autunno 2014, cioè ben diciotto mesi dopo la scoperta di tale fonte di contaminazione, tanto più che la portata di questa sorgente era abbastanza rilevante rispetto alla portata totale.

Una volta escluso l'approvvigionamento della rete con la sorgente inquinata, è emersa l'ulteriore problematica della presenza di sedimenti di tallio nelle tubazioni, venutisi a formare nel corso degli anni e favoriti dal trattamento con il cloro. Dal 2014 al 2017 sono state emesse circa 30 le ordinanze sindacali di non potabilità, con la sostituzione delle tubazioni pubbliche nella zona di interesse per ben 17 km ad opera del gestore Gaia spa; sono state infine installate delle sonde di telecontrollo.

Infine, una particolare attenzione va posta al trattamento e allo smaltimento del pulper e dei fanghi di cartiera.

In Toscana, in particolare nella provincia di Lucca, vi è concentrato uno dei poli cartari di maggior rilevanza nazionale. Nella sola provincia di Lucca vi sono circa 100 tra piccole e medie aziende. L'assenza di impianti di recupero di rifiuti, tipici del cartario, nella provincia di Lucca, così come nel resto del territorio regionale, favorisce il fenomeno di conferimenti ad impianti intermedi, con operazioni R13, D12, D13, D15 (ossia non finali), con perdita di tracciabilità. La conseguenza di ciò è che la quasi totalità dei rifiuti viene ad essere trattata fuori regione, in impianti non idonei e con destinazioni finali che spesso favoriscono lo smaltimento non corretto, provocando danni ambientali.

Spesso i fanghi delle cartiere vengono inviati presso impianti di trattamento, autorizzati, ai sensi del decreto legislativo n. 152 del 2006, dove vengono miscelati con altri fanghi di depurazione e trattati con calce per stabilizzarli, per poi essere avviati allo smaltimento presso i campi a beneficio dell'agricoltura. Va osservato che il trattamento normalmente eseguito - quello con calce - non elimina gli inquinanti presenti nei fanghi ma, sostanzialmente, produce solo un effetto di biostabilizzazione, cioè toglie i miasmi dei fanghi, lasciando inalterata la presenza degli inquinanti, i quali vengono rilasciati successivamente quando i fanghi vengono sparsi sul suolo agricolo. Anche questa tipologia di recupero si inquadra nella destinazione R10 (ripristino ambientale/spandimento dei fanghi in agricoltura).

Sarebbe importante, quindi, non solo per i fanghi da cartiera ma per tutti i fanghi di depurazione, un intervento di tipo generale per una omogenea regolamentazione del loro smaltimento, in modo da verificare quali trattamenti siano conformi a tutelare effettivamente l'ambiente, vietando i trattamenti che producono danni, come quelli che poi hanno come destinazione finale il recupero R10 (che per definizione è la destinazione sui terreni per fare ripristino ambientale).

Infine, vi è nella provincia il problema degli incendi, che negli ultimi 10 anni hanno interessato in maniera significativa la carta da macero sia presso gli impianti di lavorazione (cartiere), sia nei depositi. A differenza dell'incendio di cellulosa (materia prima, impiegata nel ciclo produttivo di carta e cartone), il problema di carattere ambientale connesso all'incendio della carta da macero risiede nella natura dei fumi, allorché risultano coinvolte nell'incendio carte speciali, le quali possono sprigionare sostanze tossiche e nocive per l'uomo e l'ambiente, in quanto impattanti su aria, suolo e acqua.

PARTE IV- L'ATO TOSCANA CENTRO

Capitolo 1 – Quadro generale

1. L'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ad un gestore unico d'ambito.

L'ATO Toscana Centro è un ente territoriale costituito ai sensi della legge regionale toscana n. 69 del 2011. L'ente, secondo quanto emerso nel corso della audizione svolta in data 1° dicembre 2017 del direttore dell'ATO Centro, Sauro Mannucci, ha sostanzialmente la competenza di attuare la pianificazione regionale, mediante la redazione di un piano attuativo della pianificazione regionale, che è il piano d'ambito, quindi, successivamente, mediante l'affidamento a un gestore unico di ambito del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. In sintesi, questo è lo scopo dell'ente.

L'autorità, che succede al preesistente consorzio comunità di ambito ATO Toscana Centro, a sua volta, è subentrato in data 30 ottobre 2008 alle tre preesistenti ATO, operanti nelle province di Firenze, Prato e Pistoia (doc. 2609/2).

L'ambito di competenza è territorialmente coincidente con quello delle aree provinciali suddette, con esclusione, per la provincia di Firenze, dei comuni di Marradi, Firenzuola e Palazzuolo sul Senio, transitati nel limitrofo ATO 5 Bologna, oggi ATERSIR.

I comuni facenti parte di ATO Toscana Centro, a seguito anche di fusioni tra comuni interni all'ambito, sono complessivamente 66, per un totale di circa 1,5 milioni di abitanti, che producono circa 1 milione di tonnellate di rifiuti urbani all'anno, di cui, nel 2016, circa il 55 per cento raccolte in maniera differenziata.

Ai sensi della predetta legge regionale, a decorrere dal 1° gennaio 2012, le funzioni già esercitate, secondo la normativa statale e regionale, dalle autorità di ambito territoriale ottimale, di cui all'articolo 201 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sono trasferite ai comuni, che le esercitano obbligatoriamente tramite l'autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, che svolge le funzioni di programmazione, di organizzazione e di controllo sull'attività di gestione del servizio.

L'attività dell'autorità d'ambito, fin dalla sua costituzione, è stata finalizzata a realizzare, in continuità con l'attività svolta dalla preesistente comunità di ambito, la procedura di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, ivi compresa la predisposizione della documentazione tecnica necessaria alla pubblicazione del bando di gara, per giungere alla fase di regolazione del contratto sottoscritto.

Il panorama delle gestioni esistenti in ATO Toscana Centro, al momento della predisposizione e durante la prima fase di svolgimento del percorso di affidamento (2012-2014), vedeva l'esistenza sul territorio di tutte le forme di affidamento possibili, ovvero: "In House Providing", "Affidamento a Terzi", "Affidamento a società mista", gestione diretta "in Economia" da parte degli enti locali, distribuite tra sette società di servizi diverse, che gestivano anche l'impiantistica, e tre comuni in economia. A tale panorama si aggiunge la necessità di utilizzare anche l'impiantistica delle ATO limitrofe attraverso gli accordi inter-ambito previsti dalla L.R.T. 25/1998.

In particolare, viene di seguito rappresentata la situazione prima del conclusione del contratto con il gestore unico.

1) Gli affidamenti "In House Providing" erano assentiti a: 1) Quadrifoglio spa, società interamente pubblica, con un bacino di utenza di 12 Comuni⁴⁵ (circa 660.000 abitanti), ubicati nell'area Fiorentina e nel Chianti, tra cui Firenze; 2) Publiambiente spa, società interamente pubblica, con un bacino d'utenza di 27 Comuni⁴⁶ (circa 420.000 abitanti), che abbracciava il circondario empoiese Val d'Elsa, parte dei comuni della provincia di Pistoia, capoluogo incluso, e dei comuni del Mugello; 3) ASM spa, società interamente pubblica, avente il bacino d'utenza dei 7 Comuni⁴⁷ (circa 255.000 abitanti) della provincia di Prato capoluogo incluso; 4) CIS srl., società interamente pubblica, con il bacino d'utenza dei 3 Comuni (circa 55.000 abitanti) di Agliana, Montale e Quarrata; 5) COSEA Ambiente spa, società interamente pubblica, con il bacino di utenza dei 4 Comuni⁴⁸ (circa 26.000 abitanti) della Montagna Pistoiese.

2) L'affidamento "a società mista" è riferito alla società AER spa, che oltre al socio privato (Valdisieve S.c.r.l), in quota 10 per cento (riconducibile a STA spa di Unieco Ambiente), vedeva la parte pubblica costituita dai comuni della Valdisieve e del Valdarno Fiorentino. L'affidamento fu assentito nel 2000 con gara a doppio oggetto e quindi valido fino a scadenza. La società aveva un bacino di utenza di 10 comuni⁴⁹ (circa 92.000 abitanti), facenti parte della Val di Sieve e Valdarno Fiorentino. Oggi i comuni sono rimasti 7 perché in tre (Figline-Incisa e Rignano) sono usciti per far parte del nuovo affidamento di ambito fin da subito, mentre gli altri entreranno nel nuovo affidamento a scadenza dell'affidamento di AER spa).

⁴⁵ I Comuni relativi a Quadrifoglio S.p.a. sono: Firenze, Fiesole, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino, Calenzano, Signa, S. Casciano Val di Pesa, Greve in Chianti, Bagno a Ripoli, Tavarnelle Val di Pesa, Impruneta, Scandicci.

⁴⁶ I comuni relativi a Publiambiente S.p.a. erano: Pistoia, Serravalle P.se, Massa e Cozzile, Buggiano, Monsummano T., Chiesina Uzzanese, Ponte Buggianese, Fucecchio, Cerreto Guidi, Empoli, Castel Fiorentino, Montaione, Gambassi T., Barberino V. E., Certaldo, Montespertoli, Montelupo, Lastra a Signa, Capraia e Limite, Vinci, Lamporecchio, Larciano, Vaglia, Vicchio, Borgo s. Lorenzo, Scarperia-S.Piero, Barberino del Mugello.

⁴⁷ I Comuni relativi ad ASM S.p.a. erano: Prato, Cantagallo, Carmignano, Montemurlo, Poggio a Caiano, Vaiano, Vernio.

⁴⁸ I Comuni relativi a COSEA Ambiente S.p.a. erano: Sambuca, Pescia, Marliana, Piteglio.

⁴⁹ I Comuni relativi ad AER s.p.a. erano: Rignano S./A, Rufina, S. Godenzo, Dicomano, Pontassieve, Figline V/no, Incisa V/no (oggi Figline e Incisa sono un comune unico), Pelago, Reggello, Londa.

3) L'affidamento a mezzo gara "a terzi" è riferito alla società interamente privata, Ecologia Servizi srl, con un bacino di utenza di 3 Comuni⁵⁰ (circa 35.000 abitanti) facenti parte della Val di Nievole.

4) Il servizio era invece eseguito "in Economia" nei comuni di Abetone, Cutigliano e S. Marcello P.se (doc. 2609/2).

Sotto il profilo della gestione dei rifiuti *post* raccolta, il sistema impiantistico, al momento della emanazione del bando di gara, era gestito prevalentemente dalle suddette società "in house", con alcune eccezioni di piccola entità, quali ad esempio la società CMSA srl, completamente privata, che gestisce la discarica e il relativo TMB del comune di Monsummano Terme (impianto facente parte del piano d'ambito), a fronte di un affidamento assentito da parte del comune, a mezzo evidenza pubblica, quando detto impianto venne realizzato.

L'assemblea di ambito, a seguito del panorama sopra illustrato e, in considerazione delle modalità di affidamento previste dalla normativa al tempo vigente, con delibera n. 14/2011 (doc. 2609/3), ha optato per l'affidamento dell'intero servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (gestione della raccolta e dei relativi impianti di proprietà pubblica con collegamento degli altri impianti previsti dalla pianificazione a mezzo di idonee convenzioni, cfr. delibera assembleare n. 4/2013 in doc. 2609/3), mediante la concessione ad un unico gestore di ambito.

La delibera assembleare ha trovato concreta attuazione nella procedura di evidenza pubblica per l'offerta economicamente più vantaggiosa (c.d. affidamento a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica), il cui bando è stato pubblicato a fine 2012.

Al bando pubblicato nel 2012 hanno partecipato due raggruppamenti temporanei d'impresa (RTI). Il primo raggruppamento era riferibile ai gestori locali uscenti, ovvero il raggruppamento che vedeva quale mandataria la Quadrifoglio spa e, quali mandanti, le società ASM spa, Publiambiente spa e CIS spa, che rappresentavano la quasi totalità dei gestori uscenti di ambito (circa 1,4 mil. ab serviti rispetto ai circa 1,5 mil. ab complessivi di ATO).

Il secondo raggruppamento era costituito dalla mandataria CoopLat (società cooperativa privata) e dalle seguenti società mandanti: 1) Sienambiente spa (società mista pubblico-privata che, per la parte pubblica, conteneva prevalentemente i comuni della provincia di Siena e la stessa provincia di Siena, mentre, per la parte privata, vi era la STA spa, la cui posizione è stata ampiamente illustrata nel capitolo concernente l'ATO Toscana Sud); 2) AISA spa (società mista pubblico-privata, contenente per la parte pubblica prevalentemente i comuni della provincia di Arezzo, mentre per la parte privata vi era la società STA spa).

⁵⁰ I Comuni relativi ad Ecologia Servizi erano: Montecatini T., Pieve a Nievole, Uzzano.

Dunque, il secondo raggruppamento era riconducibile ad una parte dei soggetti gestori del servizio di gestione dei rifiuti urbani di ATO Toscana Sud. L'esecuzione di detta procedura competitiva si è mostrata assai più complessa e articolata del previsto. Infatti, successivamente alla pubblicazione del bando di gara del 2012, le province di Firenze, Prato e Pistoia, decisero di dare seguito alle previsioni della legge regionale n. 61/2007, inerenti l'aggiornamento della pianificazione interprovinciale, obbligando così l'ATO a dover ritardare la trasmissione della lettera d'invito necessaria all'avvio della fase successiva della competizione, conseguente alla ammissione di entrambi i raggruppamenti, che avevano risposto al bando.

Il piano di ambito (reperibile all'indirizzo <http://www.atotoscanacentro.it/>), coerente con la nuova pianificazione interprovinciale (che di fatto costituisce il capitolato dell'affidamento), è stato approvato il 7 febbraio 2014, in conseguenza del lungo *iter* necessario per l'approvazione del propedeutico piano interprovinciale. Pertanto, la lettera d'invito è stata inviata nel mese di aprile del 2014, con termine di sei mesi ai concorrenti per la redazione del progetto offerta, poi effettivamente presentato entro la prevista scadenza dei termini ovvero entro il 7 novembre 2014.

Dopo la scadenza di tale termine è stata costituita la commissione di gara che, nominata nel gennaio 2015, ha operato per tutto il 2015, a motivo della voluminosità dei progetti da esaminare, giungendo nell'ottobre di detto anno all'esclusione del concorrente RTI, con mandataria CoopLat, poiché l'offerta tecnica non rispettava le richieste del bando.

Il concorrente escluso dalla gara d'ambito, con ricorso n. 1613 del 2015, ha impugnato l'esclusione davanti al TAR Toscana che, con sentenza n. 833/2017 del 22 febbraio - 22 marzo 2017, pubblicata in data 6 giugno 2017, ha rigettato il ricorso (doc. 2609/5). La decisione del TAR è stata appellata avanti il Consiglio di Stato.

Nelle more del giudizio davanti al TAR, il direttore generale dell'ATO Toscana Centro, Sauro Mannucci, dopo alcuni altri passaggi procedurali, con determina in data 8 luglio 2016 n. 67, ha provveduto all'aggiudicazione definitiva della gara per la gestione integrata dei rifiuti urbani, al raggruppamento temporaneo di imprese (R.T.I.), che aveva come mandataria la società Quadrifoglio spa (doc. 2609/6).

Di conseguenza, preso atto della decisione del TAR, il direttore dell'ATO Toscana Centro ha sottoscritto, in data 31 agosto 2017, il contratto di concessione avente ad oggetto l'affidamento in esclusiva della gestione integrata dei rifiuti urbani con l'aggiudicatario definitivo della gara, la società ALIA Servizi Ambientali spa, in cui sono confluite tutte le società che facevano parte del raggruppamento temporaneo di imprese, che si era aggiudicato l'appalto ventennale per la gestione integrata dei rifiuti urbani di ATO Toscana Centro (doc. 2609/7).

La sottoscrizione del contratto ha consentito l'avvio delle attività in esso previste, tra cui, in primo luogo, l'approvazione del PEF di ambito, avvenuta in data 21 dicembre 2017.

Come si è detto, il contratto ha durata ventennale e prevede il trasferimento al gestore di tutti gli impianti e del personale. La tassa sui rifiuti (TARI), di cui all'articolo 1, commi 639 - 731 della legge n. 147 del 2013, copre tutti i costi di investimento e di esercizio della gestione dei rifiuti urbani, mentre il corrispettivo del gestore, per i servizi base e per i servizi accessori a richiesta, relativi all'anno di riferimento (n), è approvato da ATO entro il 31 dicembre dell'anno considerato meno uno ($n-1$), alla stregua di quanto previsto dai successivi commi dell'articolo 20 del contratto di concessione. Il gestore è chiamato anche ad accertare e riscuotere la TARI e la TASI, ai sensi del successivo articolo 21 del contratto (doc. 2609/7).

Sulla composizione di ALIA Servizi Ambientali spa, il rappresentante del comune di Prato presso l'ATO Centro, Simone Faggi, nel corso dell'audizione in data 1° dicembre 2017, ha riferito che la società ALIA Servizi Ambientali spa è stata costituita nel mese di marzo del 2017, a seguito di fusione per incorporazione della società Quadrifoglio di Firenze. All'interno della società Quadrifoglio sono confluite la società CIS, che rappresenta i comuni di Montale Agliana e Quarrata, proprietari dell'inceneritore di Montale (pur se non hanno conferito all'interno dell'azienda la proprietà dell'inceneritore), la società di Prato e degli altri 6 comuni della provincia di Prato (che è ASM), nonché la società Publiambiente empolesse e pistoiese. Pertanto, ALIA Servizi Ambientali spa è la società che raccoglie Firenze e la zona fiorentina per circa un 57 per cento, l'area pratese per circa un 16 per cento, l'area empolesse per circa un 13 per cento e l'area del CIS che vale un 2 per cento circa. Firenze con gli altri comuni vale circa il 65-66 per cento. Questa è la composizione della società.

Tutte le società hanno soci pubblici, pertanto ALIA Servizi Ambientali spa è una società al cento per cento pubblica ed è suddivisa, per la gestione della società, in quattro categorie di azioni, che rappresentano non solo la capacità patrimoniale delle società di appartenenza (il peso rispetto alle decisioni), ma anche la territorialità. Tale territorialità incide, quindi, sul peso delle decisioni, per quelle società che hanno una quotazione inferiore, in modo più considerevole per alcune scelte. È questo il motivo per cui le azioni di ALIA Servizi Ambientali spa sono classificate quali azioni di serie A, B, C, e D, che si riferiscono alle vecchie società incorporate e danno vita alla gestione della società.

I soci pubblici hanno quindi sottoscritto un patto di sindacato, che è stato approvato ma che è in via di sottoscrizione, nel quale hanno anche stabilito le modalità di gestione delle decisioni più importanti, dal punto di vista societario.

Allo stato - conclude il Mannucci - la direzione dell'ATO Centro sta svolgendo tutte le attività propedeutiche, affinché, a partire dal 1° gennaio 2018, il gestore d'ambito possa operativamente prendere servizio e sono in corso le prime fasi contrattuali per avviare i nuovi servizi.

In particolare, ciascun ATO ha competenza ad approvare l'importo del costo del servizio del gestore e l'ATO Centro sta predisponendo un piano economico finanziario previsionale, legato a quello che esiste sul territorio e alle previsioni di modifica dei servizi. Quindi, l'importo complessivo del servizio sarà suddiviso tra i vari comuni, ognuno dei quali, a sua volta, è competente a suddividerlo per il calcolo delle tariffe, in forza della previsione normativa contenuta nel decreto legislativo n. 152 del 2006, nella legge n. 147 del 2013 e nella finanziaria del 2014, che contengono le direttive ai comuni per l'applicazione della parte tariffaria.

Nel corso del 2018, sarà predisposto un sistema di contabilità analitica e di cosiddetta "contabilità regolatoria", secondo le modalità già poste in essere dall'autorità nazionale per il sistema idrico. Sul punto non può non essere sottolineato quanto dichiarato nel corso dell'audizione del 1° dicembre 2017 dall'assessore regionale all'ambiente, Federica Fratoni, la quale ha posto in evidenza come l'ATO Centro, attualmente, abbia un organico di appena sette dipendenti, sicché riesce difficile immaginare, a fronte di risorse così limitate, il puntuale adempimento delle funzioni che l'ATO Centro è chiamato a svolgere, in particolare quella concernente l'attività di controllo sulla gestione del servizio da parte di ALIA Servizi Ambientali spa.

2. Il termovalorizzatore di Case Passerini, a Sesto Fiorentino

Il rappresentante del comune di Prato presso l'ATO Centro, Simone Faggi, nel corso della citata audizione, ha fatto il punto sulla situazione degli impianti in Toscana in generale, affermando che nella regione sussiste una difficoltà di tipo impiantistico poiché, a fronte di impianti che stanno andando a fine vita e del sistema delle discariche (a suo dire, il peggiore per la gestione dei rifiuti), non vi sono altri impianti adeguati a livello territoriale, che possano garantire la necessaria serenità per i prossimi anni.

Si tratta di una criticità che riguarda sia i rifiuti urbani non riciclabili, sia i rifiuti speciali non pericolosi. Dopo tale precisazione, Simone Faggi ha riferito: 1) che l'ATO Centro non aveva necessità di realizzare tre nuovi impianti di termovalorizzazione, cioè, Case Passerini, a Sesto Fiorentino, Selvapiana nella zona di Rufina Mugello e l'impianto di Testi nella zona del Chianti, come viceversa era stato programmato qualche anno addietro; 2) che era necessaria e indispensabile la costruzione di un solo impianto, determinante per la gestione dei rifiuti nel territorio, quello di Case Passerini, accompagnato dalla chiusura, auspicabilmente entro il 2023, dell'impianto di

incenerimento di Montale, che era in uso ormai da oltre vent'anni e che ha esaurito la propria funzione.

L'impianto di Case Passerini, come già riferito dal direttore dell'ATO Centro, Sauro Mannucci, era stato progettato per lo smaltimento di circa 180.000 tonnellate annue di rifiuti. A sua volta, il presidente dell'ATO Centro e rappresentante del comune di Firenze, Alessia Bettini, nel corso dell'audizione svolta il 1° dicembre 2017, ha riferito che per la realizzazione del termovalorizzatore di Sesto Fiorentino, in località di Case Passerini, vi era stata una convenzione stipulata tra l'ATO Toscana Centro e la società appaltatrice Q.Thermo srl. Secondo le previsioni l'impianto dovrebbe essere in grado di produrre energia elettrica pari al fabbisogno di 40.000 famiglie, oltre al riscaldamento delle abitazioni private, emettendo in atmosfera emissioni molto inferiori a quelle consentite per legge.

In ordine alla realizzazione del termovalorizzatore di Case Passerini, vi è un contenzioso in corso, dapprima davanti al TAR e, dopo al soccombenza delle pubbliche amministrazioni, davanti al Consiglio di Stato, che vede la contrapposizione al progetto sia di soggetti istituzionali, sia di soggetti legati ai comitati o a interessi diffusi rappresentativi, che in questo momento impediscono di fatto il proseguimento del percorso di costruzione dell'impianto.

Nello specifico, il Consiglio di Stato - nella prospettazione fornita da Sauro Mannucci - è chiamato a pronunciarsi, non tanto, sulla legittimità dell'impianto, quanto sui percorsi legati all'impatto di mitigazione, che la giustizia amministrativa regionale ha verificato non esservi stati, secondo le previsioni contenute nel piano di definizione del termovalorizzatore di Case Passerini, quali, la realizzazione dei boschi della piana, che secondo i giudici del TAR, avrebbero dovuto essere realizzati prima del termovalorizzatore.

Sulla controversia, pendente davanti al Consiglio di Stato, Alessia Bettini, nel corso della stessa audizione, ha precisato che la pronuncia del TAR investe la procedura autorizzativa per la realizzazione dell'impianto di Case Passerini e contiene alcune prescrizioni. Tuttavia, la preoccupazione dell'ATO Toscana Centro rinvia dal fatto che a quell'autorizzazione amministrativa sono legati gli incentivi da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per l'importo di circa 80 milioni di euro. Questo è il tema vero per quanto riguarda la pronuncia del Consiglio di Stato.

Di conseguenza, se il Consiglio di Stato decidesse che quell'atto, dal punto di vista amministrativo, deve essere annullato, sarà necessario rifare la procedura, ma ciò determinerebbe la decadenza degli incentivi economici statali, connessi all'atto di concessione annullato (pari a 80 milioni di euro). In tal caso, sarà necessario capire, anche con la società, se vi è l'equilibrio finanziario per potere proseguire nella realizzazione del termovalorizzatore.

Pertanto, la preoccupazione degli amministratori dell'ATO non è legata tanto al fatto di dover rifare la procedura amministrativa, che chiaramente comporterebbe l'allungamento dei tempi di realizzazione del termovalorizzatore di Case Passerini, quanto soprattutto al tema degli incentivi.

Per completezza, va detto che nel comune di Sesto Fiorentino, località Case Passerini, quasi al confine con i territori comunali di Campi Bisenzio e Firenze, sorge un impianto di trattamento dei rifiuti raccolti nel territorio della Quadrifoglio spa, incorporata nella società ALIA Servizi Ambientali spa, oltre a una discarica, localizzata di fianco all'impianto di selezione e compostaggio, che riceve gli scarti dell'impianto stesso nonché i rifiuti provenienti dall'area servita da Quadrifoglio spa. L'impianto di selezione e compostaggio di Case Passerini tratta rifiuti solidi urbani indifferenziati e rifiuti organici provenienti dalla raccolta differenziata: circa 120.000 tonnellate /anno di RSU e 45.000 tonnellate/anno di rifiuti organici e vegetali.

Le lavorazioni effettuate all'interno dell'impianto permettono la produzione di un combustibile CSS (combustibile da rifiuti in forma pelletizzata o sciolta, triturato e confezionato in balle pressate e legate), utilizzato successivamente da impianti termovalorizzatori per la produzione di energia elettrica.

Tuttavia, da notizie di stampa si apprende che, nel mese di dicembre 2017, l'impianto di compostaggio per il trattamento meccanico biologico (TMB) di ALIA Servizi Ambientali spa, in località di Case Passerini di Sesto Fiorentino, è stato sequestrato su disposizione del GIP del tribunale di Firenze. Secondo le stesse notizie di stampa, cinque sono gli indagati per traffico di rifiuti, frode in commercio ed emissione di maleodoranze, tra cui il direttore generale di ALIA Servizi Ambientali spa, Livio Giannotti, e il responsabile dell'impianto di Case Passerini, Franco Cristo.

L'impianto resterà aperto sotto il controllo diretto di ARPA Toscana e di ispettori ministeriali. Le indagini, condotte dai carabinieri della polizia giudiziaria, dai carabinieri forestali di Borgo San Lorenzo e dall'ARPA Toscana, hanno verificato che complessivamente 1.241.740 kg di *compost* "fuori specifica" sono stati rivenduti a nove aziende agricole, che risultano parti offese.

In particolare, la società ALIA Servizi Ambientali spa, anziché conferire in discariche autorizzate, avrebbe consegnato detti rifiuti alle aziende agricole, attestando che il materiale conferito fosse ammendante compostato misto (compost), anziché rifiuto speciale non pericoloso, come viceversa sarebbe stato accertato dalle indagini. Invero, il *compost* conteneva materiali plastici, metallo e vetro e il TMB non era tenuto in depressione, cosa che causava la fuoriuscita di maleodoranze, che recavano danno alla popolazione.

Le stesse fonti di stampa riferiscono che il mancato conferimento in discarica dei citati rifiuti ha consentito alla società ALIA Servizi Ambientali spa di risparmiare oltre 66.000 euro.

Quanto alla sorte degli altri due impianti di termovalorizzazione, previsti nel piano regionale dei rifiuti, merita di essere sottolineato: 1) che il consiglio regionale della Toscana, in data 26 luglio 2017, ha definitivamente cancellato dal piano regionale dei rifiuti (PRB) la realizzazione del nuovo inceneritore di Selvapiana, nel comune di Rufina; 2) che l'impianto di Testi è stato eliminato dalla programmazione dell'ambito territoriale di Firenze, Prato e Pistoia. La posizione, sostenuta dai comuni di Greve e San Casciano, insieme ai comuni di Tavarnelle, Scandicci, Bagno a Ripoli e Impruneta, ha ottenuto il consenso ufficiale dell'ATO Toscana Centro ed è stata sancita dal voto unanime dell'assemblea dei comuni soci dell'autorità d'ambito per la gestione dei rifiuti, costituita dalle amministrazioni comprese nelle aree dell'ambito territoriale.

Per i sindaci, il percorso dell'impianto di Testi era analogo a quello del termovalorizzatore di Selvapiana nel comune di Rufina, che peraltro era in fase di progettazione esecutiva avanzata ed era stato stralciato dalla programmazione regionale e di ambito, all'inizio del 2017, come ha confermato Alessia Bettini, presidente di ATO Centro.

Infine, per quanto riguarda la raccolta differenziata, la presidente dell'ATO Centro e rappresentante del comune di Firenze, Alessia Bettini, nel corso dell'audizione del 1° dicembre 2017, ha riferito in ordine alla previsione di raggiungere nel territorio di competenza la percentuale del 70 per cento, nonostante le differenze tra le varie zone, posto che il comune di Firenze era al 50-53 per cento, la provincia di Pistoia al 37 per cento e la provincia di Prato al 54 per cento. Si tratta di un obiettivo oggettivamente ambizioso, ma che i comuni si stanno attivando per cercare di raggiungerlo.

In particolare, a Firenze, tale obiettivo verrebbe realizzato mediante la sostituzione dei cassonetti con quelli a controllo volumetrico con la chiavetta, come sta già avvenendo per Novoli, quartiere della zona nord-ovest di Firenze, mentre in alcune zone collinari si sta procedendo con la raccolta porta a porta, ovvero, entro le mura del centro storico, all'interramento dei cassonetti. Viceversa, come si vedrà di seguito, Prato sta facendo una politica del porta a porta per tutta la città.

2.1 La sentenza del tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione II, n. 1602/2016 del 19 ottobre 2016-8 novembre 2016

La Commissione di inchiesta, allo scopo di una più completa valutazione della situazione, in fatto e in diritto, ha acquisito la sentenza del tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione II, n. 1602/2016 del 19 ottobre 2016/8 novembre 2016 (doc. 2620/1/2), la quale, accogliendo i ricorsi R.G. n. 143/2016 e n. 180/2016, ha disposto l'annullamento del provvedimento 23 novembre 2015 n. 4688 del responsabile della P.O. Qualità ambientale della Città metropolitana di Firenze, dei verbali delle conferenze di servizio presupposte e dei successivi atti del procedimento espropriativo.

Osservano i giudici del TAR della Toscana, nell'accogliere il primo motivo del ricorso R.G. n. 143/2016, che i progetti degli impianti sono in contrasto con le prescrizioni degli strumenti di pianificazione territoriale del comune di Sesto Fiorentino. In tal caso - si legge nella sentenza del TAR - l'articolo 8, comma 4, della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 prevede che l'autorizzazione venga rilasciata dallo stesso comune di Sesto Fiorentino "...qualora si pervenga ad una variante degli strumenti stessi, anche attraverso l'accordo di pianificazione, di cui all'articolo 41 della legge regionale n. 65/2014" e ciò a prescindere dal sostanziale dissenso manifestato dallo stesso comune di Sesto Fiorentino alla realizzazione dell'impianto di termovalorizzazione.

In particolare, l'articolo 8, comma quarto, della citata legge regionale n. 39 del 2005, stabilisce testualmente che: "Se i progetti degli impianti di cui all'articolo 10, comma 1, sono in contrasto con le prescrizioni degli strumenti di pianificazione territoriale, l'autorizzazione viene rilasciata qualora si pervenga ad una variante degli strumenti stessi anche attraverso l'accordo di pianificazione di cui all'articolo 21 della legge regionale n. 1/2005".

Sul punto, occorre osservare che il termovalorizzatore di Sesto Fiorentino ha avuto due autorizzazioni per il suo esercizio: una prima autorizzazione è quella integrata ambientale (AIA), rilasciata ai sensi dell'articolo 29 *sexies* del decreto legislativo n. 152 del 2006, per il trattamento e il recupero dei rifiuti; la seconda è l'autorizzazione unica (AU), rilasciata ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003, nonché della legge regionale n. 39 del 24 febbraio 2005. Questa seconda autorizzazione è necessaria per gli impianti che producono energia, com'è nel caso del termovalorizzatore di Sesto Fiorentino, destinato anche a questa seconda finalità, in forza delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 133, dell'11 maggio 2005.

Proprio in relazione a questa seconda autorizzazione, il tribunale amministrativo regionale ha accolto i ricorsi riuniti, ravvisando un contrasto del progetto presentato con le prescrizioni degli strumenti di pianificazione territoriale di Sesto Fiorentino e il mancato accordo sulla variante tra la Città metropolitana di Firenze e il comune di Sesto Fiorentino.

Nella parte in fatto, la sentenza del TAR Toscana rileva che il provvedimento 23 novembre 2015 n. 4688 del responsabile della P.O. Qualità ambientale della Città metropolitana di Firenze (che ha rilasciato alla controinteressata l'autorizzazione unica ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 29 dicembre 2003, n. 387 e della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39, nonché l'autorizzazione unica ambientale di cui all'articolo 29-*sexies* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) ha anche disposto le varianti delle strumentazioni urbanistiche dei comuni interessati (soprattutto, del comune di Sesto Fiorentino).

Peraltro, si tratta di un'approvazione in variante allo strumento urbanistico resa necessaria, sia dalla necessità di prevedere le fasce di rispetto della condotta elettrica esistente, sia dalla

mancanza dello strumento attuativo previsto dall'articolo 23.3 del regolamento urbanistico del comune di Sesto Fiorentino (aspetti di fatto che sono sostanzialmente non contestati dalle diverse parti del giudizio).

A questo proposito - secondo la sentenza del TAR Toscana - appare indubbia l'applicabilità alla fattispecie della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 (disposizioni in materia di energia), che è necessitata, sia in considerazione del campo di applicazione della legge (che investe gli impianti di produzione di energia come quello che ci occupa), sia dai richiami alla legge stessa operati nel corso del procedimento e nel provvedimento finale, che concede l'autorizzazione anche ai sensi della legge regionale in questione.

Tuttavia, la competenza sull'approvazione in variante dello strumento urbanistico è del comune di Sesto Fiorentino, e non del responsabile della P.O. Qualità ambientale della Città metropolitana di Firenze e tale variante deve essere realizzata mediante un accordo di pianificazione con lo stesso comune di Sesto Fiorentino, ai sensi dell'articolo 41 della citata legge regionale n. 65/2014. L'accoglimento del primo motivo di ricorso comporta la conseguenziale necessità di rinnovare l'istruttoria del procedimento in nuove conferenze di servizi e la caducazione del procedimento espropriativo, comunque, già interessato dal procedimento di riesame già posto in atto. Infine, la sentenza del TAR Toscana ha ritenuto fondato anche l'ottavo motivo del ricorso R.G. n. 143/2016 e lo ha accolto alla luce, soprattutto, delle considerazioni articolate dal comune di Campi Bisenzio nella memoria versata nel procedimento e nel ricorso R.G. 180 del 2016.

A tale proposito, la sentenza del TAR Toscana parte dal provvedimento di valutazione di impatto ambientale del 2005, che aveva già individuato (alle pagine 9 e 17) una serie di misure (interventi sulla mobilità; realizzazione di rete di teleriscaldamento collegata all'impianto; interventi di rinaturalizzazione), ritenute idonee alla riduzione dell'impatto del nuovo impianto di "Case Passerini" su un'area già caratterizzata da importanti fenomeni di inquinamento e, soprattutto, destinata ad essere interessata da nuovi e pesanti interventi futuri.

In particolare, nel suddetto provvedimento V.I.A. veniva attribuita grande importanza a un intervento di rinaturalizzazione, avente ad oggetto la realizzazione di importante area boscata "stimata capace di ridurre significativamente, ed eliminare in alcuni casi, l'impatto del termovalorizzatore relativamente a diversi inquinanti", oltre che destinata a ridurre l'impatto di altre fonti di inquinamento presenti nell'area, quale il traffico veicolare.

Pertanto, in sostanziale accoglimento dell'indicazione della valutazione d'impatto ambientale (VIA), tra l'amministrazione provinciale di Firenze (oggi Città metropolitana di Firenze), i comuni di Firenze, di Sesto Fiorentino e di Campi Bisenzio e l'A.T.O. n. 6, era stato concluso il protocollo d'intesa del 2 agosto 2005 (preceduto dalla delibera 28 luglio 2005 n. 275 della giunta provinciale)

che, oltre alla realizzazione del termovalorizzatore nell'area in discorso, prevedeva anche una serie di interventi di rinaturalizzazione.

In particolare, tra i suddetti interventi, era prevista anche la realizzazione dei cosiddetti “boschi della Piana”, ritenuti particolarmente importanti, ai fini di ridurre l'impatto ambientale del termovalorizzatore, la cui realizzazione doveva essere contestuale alla progettazione, costruzione e gestione dell'impianto stesso.

Osserva sul punto la sentenza del TAR Toscana che, per effetto della sottoscrizione del protocollo d'intesa del 2 agosto 2005, la concessione delle misure compensative non era più caratterizzata dalla natura discrezionale, ma costituiva un “autovincolo” per la provincia di Firenze (oggi, per la città metropolitana) che, di sua volontà, aveva assunto l'obbligo di realizzare le misure compensative, prima della realizzazione dell'intervento.

Di conseguenza - conclude sul punto la sentenza del TAR Toscana - l'inspiegabile scomparsa dalle prescrizioni apposte all'atto impugnato dell'obbligo di realizzare le misure compensative integra una classica ipotesi di violazione dell'autovincolo e di contraddittorietà tra atti assunti dalla stessa amministrazione, con il conseguenziale annullamento del provvedimento 23 novembre 2015 n. 4688 del responsabile della P.O. Qualità ambientale della Città metropolitana di Firenze e degli atti presupposti e conseguenti, anche per tale motivo.

2.2 Alcune considerazioni

La Commissione di inchiesta non conosce i motivi di appello avverso la sentenza del tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione II, n. 1602/2016 del 19 ottobre 2016-8 novembre 2016. Tuttavia, in attesa della decisione del Consiglio di Stato, giudice dell'appello proposto avverso la suddetta sentenza, la Commissione non può esimersi da alcune considerazioni. Invero, emerge dalla sentenza citata che il comune di Sesto Fiorentino contesta la localizzazione dell'impianto in località “Case Passerini”, caratterizzata, secondo la prospettazione dello stesso comune e di altri ricorrenti, da caratteristiche talmente peculiari, soprattutto in ragione di una situazione di degrado ambientale già sussistente, da determinare una vera e propria incompatibilità con la realizzazione dell'impianto e con il conseguenziale aumento dell'inquinamento, soprattutto atmosferico, dell'area.

Una seconda parte delle dette censure investe anche la scelta della stessa tipologia di impianto, quindi, in buona sostanza, l'inidoneità della scelta a conseguire alcuni obiettivi prioritari di interesse ambientale (riduzione dei rifiuti e dei gas suscettibili di determinare l'effetto serra).

Tutto ciò premesso e osservato, non v'è dubbio che, ove la decisione del Consiglio di Stato dovesse confermare la competenza del comune di Sesto Fiorentino in merito all'approvazione in variante dello strumento urbanistico e la necessità di un accordo di pianificazione con lo stesso

comune di Sesto Fiorentino, di cui all'articolo 41 della citata legge regionale n. 65/2014, che consenta di realizzare la suddetta variante, appare improbabile che il comune di Sesto Fiorentino possa dare il proprio assenso alla variante medesima, essendo contrario alla realizzazione del termovalorizzatore nel proprio territorio.

In conclusione, la situazione di ATO Toscana Centro appare problematica, stante le criticità del termovalorizzatore di Montale, che ne imporrebbero la chiusura in tempi ristretti, e le difficoltà connesse alla realizzazione del nuovo termovalorizzatore di Case Passerini.