

2) il riscontro dell'effettività delle vendite di materiale ferroso, soprattutto rame, da parte dell'operatore in questione, al fine di stabilire la reale disponibilità dei quantitativi documentati dalle fatture di vendita;

3) la ricostruzione delle acquisizioni di materiali della specie e l'analisi delle giacenze contabili raffrontate con quelle risultanti dalle varie comunicazioni inoltrate dall'operatore alla locale Camera di commercio. Il raffronto tra le vendite dell'anno 2010, da una parte, e le acquisizioni e le giacenze, dall'altra, che ha evidenziato come l'operatore in questione, nell'anno 2010, abbia venduto oltre 50.000 chilogrammi di rame in esubero rispetto a quelli disponibili (tra giacenze ed acquisizioni documentate).

Il servizio si è concluso con la denuncia di ulteriori conferitori privati rispetto a quelli già segnalati alla locale autorità giudiziaria dall'allora Corpo forestale dello Stato (in quella fase venivano già denunciati 30 responsabili di condotte ex articolo 256, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006), oltre all'individuazione di ulteriori condotte penalmente a carico:

A) dell'operatore economico sopra menzionato, Bartiromo Luigi, che è risultato aver commercializzato una ingente quantità di rifiuti cui non è stato possibile stabilire la legittima provenienza, quantificati in 50.000 chilogrammi di rame in esubero rispetto a quelli disponibili, per come rilevati dal confronto documentale tra le giacenze contabili e gli acquisti documentati da una parte, e le vendite dall'altra. In considerazione di tali circostanze, il soggetto, già deferito all'autorità giudiziaria dal Corpo forestale dello Stato per l'ipotesi di reato di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006, è stato denunciato per il reato previsto e punito ai sensi dell'articolo 648 del codice penale;

B) di n. 28 soggetti che sono risultati aver effettuato un'attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi in mancanza della prescritta autorizzazione, configurando la condotta punita ai sensi della lettera a) dell'articolo 256 del codice dell'ambiente;

C) di n. 9 soggetti che sono risultati aver effettuato un'attività di raccolta e trasporto di rifiuti, pericolosi e non, in mancanza della prescritta autorizzazione, configurando la condotta punita, ai sensi delle lettere a) e b) dell'articolo 256 del codice dell'ambiente.

Altra indagine di rilievo è stata quella svolta dalla tenenza di Follonica, che in data 6 novembre 2013 ha sottoposto a sequestro un terreno di circa 10.000 mq, sito nel comune di Follonica, dopo avervi constatato la presenza di una discarica abusiva composta di rifiuti urbani, speciali, pericolosi e non pericolosi (costituiti da autovetture, inerti, fusti con olio da autotrazione, frammenti di eternit, elettrodomestici e altri rifiuti), in violazione dell'articolo 256, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006. Il sequestro è stato convalidato dal GIP. Successivamente i difensori di parte richiedevano l'autorizzazione alla bonifica del terreno ed il conseguente dissequestro provvisorio

dell'area, che veniva autorizzato dal pubblico ministero in data 14 febbraio 2014, con la rimozione dei sigilli e lo smaltimento dei rifiuti sotto il controllo della polizia giudiziaria operante. In data 28 aprile 2014, il GIP del tribunale di Grosseto, all'esito della completa bonifica dell'area, disponeva il dissequestro e la contestuale restituzione del bene all'avente diritto società DEMO srl.

8. Notizie su discariche conosciute ed eventuali criticità relative alle stesse.

Nel territorio provinciale, come si è visto, è attiva la discarica di Civitella Paganico, realizzata in località Cannicci, sito di smaltimento per rifiuti non pericolosi gestito dalla società Civitella Paganico 2000 srl, il cui socio unico risulta essere il comune di Civitella Paganico. Sebbene autorizzato a ricevere anche rifiuti speciali, l'impianto riserva tutti gli spazi autorizzati allo smaltimento dei rifiuti urbani o provenienti dal trattamento di rifiuti urbani gestiti dall'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) Toscana Sud.

L'impianto di Cannicci è stato oggetto di specifiche attività investigative ed ispettive a cura del NOE CC di Grosseto, rispettivamente, esperite:

- nel periodo tra il 22 novembre 2014 e il 22 gennaio 2015, su delega d'indagine della procura della Repubblica presso il tribunale di Grosseto, conclusasi con l'accertamento di violazioni alle prescrizioni imposte nell'AIA, rilasciata dalla provincia di Grosseto, con conseguente denuncia in stato di libertà dei responsabili dell'impianto, in relazione ai reati di cui agli articoli 110 del codice penale e 29 *quattuordecies*, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006;
- il 1° dicembre 2016 d'iniziativa, con esito conforme/regolare.

Nel territorio provinciale insistono, inoltre, i seguenti impianti inattivi poiché in gestione post chiusura da epoche antecedenti al 2014:

- Marina di Grosseto, località Strillaie, area ricompresa nel Sito di Interesse regionale (SIR);
- Manciano, località Tafone;
- Capalbio, località Salaiolo;
- Follonica, poggio Speranzona - Montioni;
- Follonica, poggio Bufalaia - Montioni;
- Santa Fiora, località Spolveravolpi;
- Sorano, località Poggio Golino.

9. Conclusioni

Le principali criticità della provincia di Grosseto sono state rilevate nella Piana di Scarlino, che rappresenta il più importante sito industriale della provincia di Grosseto, le cui attività produttive, tutt'oggi in essere, ma avviate nella seconda metà del secolo scorso, si sono inizialmente basate

sulla lavorazione della pirite, minerale proveniente dalle vicine Colline metallifere. Nel corso degli anni, in seguito dell'evoluzione della normativa ambientale, i residui della pirite sono stati identificati come sorgenti primarie di contaminazione, sicché i suoli e le acque a contatto con i residui di pirite sono stati considerati inquinati e soggetti a procedimenti di bonifica.

Da segnalare, inoltre, anche la presenza nella Piana di Scarlino di arsenico, dovuta, oltre che a naturali anomalie nei sedimenti conseguenti, ai vicini giacimenti minerari, a un inquinamento localizzato e diffuso, conseguente alla presenza nelle aree di Scarlino e del Casone di impianti di lavorazione dei minerali, nonché alla presenza di un massiccio e diffuso impiego in zona dei residui minerari per riempimenti, rilevati e sottofondi stradali.

Malgrado la conclusione positiva della procedura amministrativa, di fatto, il progetto di bonifica unitario, come si dirà di seguito, non ha avuto concreta esecuzione, in quanto le parti interessate non hanno raggiunto l'intesa in merito ai criteri di ripartizione delle opere e dei costi di gestione della bonifica. A seguito di sollecitazioni della regione, il comune di Scarlino, in data 10 febbraio 2017, ha imposto alle aziende interessate di presentare singoli progetti di bonifica della falda per le aree di propria competenza entro 90 giorni il termine scadeva il 10 maggio 2017. In particolare, nella Piana di Scarlino operano due diverse industrie, degne di attenzione in relazione all'attività di smaltimento dei rifiuti prodotti dalle stesse: la Nuova Solmine spa e la Huntsman Tioxide. Entrambi gli impianti sono ubicati nel polo chimico-industriale del Casone di Scarlino, area sulla quale insiste anche l'impianto di termovalorizzazione, gestito dalla società Scarlino Energia spa. Attualmente l'impianto è fermo dal mese di gennaio 2015, a seguito della sentenza della V sezione del Consiglio di Stato del 20 gennaio 2015, che ne ha determinato l'interruzione dell'attività dopo l'accoglimento del ricorso presentato da alcune associazioni ambientaliste e dalle amministrazioni comunali di Follonica e di Scarlino.

Il problema dell'inceneritore di Scarlino, al là dei ricorsi presentati all'autorità giudiziaria amministrativa, è che si tratta di un impianto inidoneo, così come dimostrano una serie di incidenti tecnici che hanno provocato il rilascio di diossine, creando gravi allarmi sociali. L'inceneritore di Scarlino è un impianto nato mezzo secolo fa, con le camere di combustione concepite allora per fondere i minerali di pirite estratti nelle miniere delle Colline Metallifere, poi ammodernato nelle parti secondarie. Tuttavia, l'impianto non ha le caratteristiche proprie delle migliori tecnologie disponibili, tant'è che il Governo, con il decreto del 10 agosto 2016, non lo ha incluso nella lista degli impianti utilizzabili a livello nazionale per soddisfare il fabbisogno residuo di smaltimento, prevedendone altri da costruire *ex novo*. Inoltre, nel periodo in cui ha potuto funzionare senza gli impedimenti dell'autorità giudiziaria, l'impianto ha fatto registrare una chiusura tecnica ogni tre giorni, in quanto emetteva diossine fuori norma. Infine va detto che la Scarlino Energia spa,

proprietaria del termovalorizzatore, è del tutto priva dei capitali, assolutamente necessari, per l'ammmodernamento dell'impianto. Invero, non solo la Scarlino Energia spa si trova in procedura di concordato preventivo, ma la società S.T.A. spa, che ne possiede il controllo attraverso la Scarlino Holding, è priva anch'essa di capitali, in quanto i soci che a loro volta la controllano (La Castelnovese e la società cooperativa Unieco) versano in stato di insolvenza (la società cooperativa La Castelnovese è stata dichiarata fallita e la società cooperativa Unieco è in liquidazione coatta amministrativa).

Come si è visto, il fermo del termovalorizzatore di Scarlino ha creato non pochi problemi all'impianto di trattamento meccanico biologico, sito nel comune di Grosseto, in località Strillaie, gestito dalla società Futura spa, interamente privata, che vede quale socio di maggioranza ancora la suddetta S.T.A., la quale possiede anche il controllo della società Scarlino Energia spa, che gestisce il termovalorizzatore.

In base al piano interprovinciale dei rifiuti, tutto il rifiuto urbano indifferenziato deve passare attraverso l'impianto di TMB della società Futura in località Strillaie, dove si produce combustibile solido secondario e frazione organica stabilizzata. Il combustibile solido secondario era sempre stato destinato a Scarlino Energia, la cui chiusura nel 2015 ha generato un cortocircuito nel ciclo integrato, sicché adesso il TMB di Strillaie non ha più uno sbocco in ambito provinciale per il CSS, che è di qualità molto elevata, superiore al 95 per cento sia per differenziazione di carta e plastica, sia di metalli ferrosi e non ferrosi.

Dopo la chiusura di Scarlino Energia, a partire dal mese di ottobre 2016, il CSS di Futura è stato avviato a smaltimento presso la discarica di Cannicci.

Tale il CSS era presente nel modulo 11, dove in data 26 giugno 2017, si è sviluppato un incendio di sospetta natura dolosa. Gli approfondimenti investigativi vertono sul fatto che il CSS, prodotto dalla società Futura, benché di elevata qualità, sia stato inviato alla discarica di Cannicci anziché ai termovalorizzatori di Poggibonsi, ovvero di Arezzo. In realtà, a livello internazionale, accade che il CSS, che è un combustibile che, almeno in teoria, dovrebbe avere un valore, costituisce in realtà un rifiuto, posto che gli inglesi smaltiscono il loro CSS in Bulgaria pagando un prezzo superiore rispetto a quello pagato dalla società SEI Toscana per il CSS prodotto da Futura.

La carenza di mercato, come già rilevato in precedenza, spiega la ragione per cui il Messico abbia rispedito indietro un carico di CSS.

Oltre al termovalorizzatore di cui si è detto, le altre criticità della piana di Scarlino sono rappresentate dallo smaltimento delle 500.000 tonnellate di ceneri di pirite della Nuova Solmine, considerate rifiuto ancora da smaltire, nonché dalla gestione da parte della Huntsman Tioxide, che produce, quale scarto del processo produttivo del biossido di titanio, i cosiddetti "gessi rossi",

anch'essi considerati rifiuti. Entrambi gli argomenti sono stati trattati in modo esauriente nel precedente paragrafo 5, cui si rimanda per eventuali approfondimenti.

Capitolo 4 – La provincia di Siena

1. La produzione dei rifiuti urbani

La legge n. 56 del 2014 e la legge regionale n. 22 del 2015 hanno stabilito che le competenze in materia ambientale dovessero passare dalla provincia alla regione. In Toscana è istituita ed operante (legge regionale n. 87 del 2009) l’Agenzia regionale recupero risorse (ARRR spa), le cui competenze riguardano principalmente il supporto alla regione Toscana in materia di rifiuti e bonifiche, mediante la raccolta e l’elaborazione di dati finalizzati alla produzione di elementi conoscitivi di supporto della pianificazione regionale. In particolare, ARRR è il soggetto che, per conto della regione, svolge l’accertamento propedeutico alla certificazione dei dati relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti urbani. Secondo la prefettura di Siena, nel triennio 2014-2017, vi è stato un generale miglioramento della situazione rispetto al passato, pur se permangono talune non trascurabili fattispecie di condotte criminose connesse al ciclo dei rifiuti.²⁴

Di seguito si riporta una sintesi dei dati forniti da ARPAT per la provincia di Siena, per il periodo 2011-2015.

Tabella 9.12 – Produzione e raccolta differenziata degli RU della provincia di Siena, anni 2011-2015

Anno	Popolazione	RU Totale	Pro capite RU	RD	Pro capite RD	Percentuale RD
		(tonnellate)	(kg/ab.*anno)	(tonnellate)	(kg/ab.*anno)	(%)
2011	266.621	169.299,7	635,0	70.245,0	263,5	41,5
2012	266.522	155.402,3	583,1	61.644,5	231,3	39,7
2013	270.817	154.677,6	571,2	60.967,1	225,1	39,4
2014	270.285	157.374,9	582,3	61.890,7	229,0	39,3
2015	269.388	165.214,8	613,3	67.666,0	251,2	41,0

Per il periodo sopra riportato, a fronte di una produzione totale della regione pari a 2.246.659 tonnellate di rifiuti urbani, con una raccolta differenziata pari a circa il 46 per cento (1.035.506 tonnellate) e una produzione pro capite pari a 600 kg/abitante (nel 2015), la provincia di Siena si attesta a 163.986 tonnellate, con un valore pro capite in linea con la media regionale (609 kg/abitante nel 2015). La produzione di RU fa registrare, fra il 2011 e il 2015, secondo i dati forniti dall’ARRR, una riduzione del 5,4 per cento a livello regionale e del 3,1 per cento nella provincia di Siena. La raccolta differenziata della provincia si attesta, nel 2015, al 41,00 per cento, leggermente al di sotto della percentuale riscontrata a livello regionale, come emerge dalla tabella che precede.

²⁴ Cfr. relazione prefettura di Siena in doc. 2039/2

2. Gli impianti di ambito della provincia di Siena

Gli impianti di ambito presenti nella provincia di Siena sono i seguenti:

- a) il termovalorizzatore di Foci, nel comune di Poggibonsi;
- b) l'impianto di selezione e compostaggio in località Le Cortine del comune di Asciano;
- c) l'impianto di compostaggio e discarica in località Poggio alla Billa del comune di Abbadia S. Salvatore;
- d) l'impianto di discarica in località Torre a Castello del comune di Asciano.

Nella provincia di Siena sono operativi due impianti di compostaggio (Abbadia San Salvatore e Asciano), che trattano 28.000 tonnellate di rifiuti biodegradabili, provenienti dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani (umido + verde). La capacità autorizzata è pari a circa 38.000 tonnellate/anno.

L'impianto di incenerimento di Poggibonsi ha trattato, nel 2015, circa 70.000 tonnellate di rifiuti RU a valle di RD, RU, frazione secca da selezione compostaggio, RS non pericolosi. L'impianto lavora solo con la nuova linea di incenerimento, che nel 2016 ha raggiunto il massimo della potenzialità autorizzata, per cui durante i periodi di manutenzione della nuova linea vengono notevolmente stressati gli altri impianti del sistema integrato.²⁵ Tuttavia, il direttore generale di ARPA Toscana, Marcello Mossa Verre, nel corso dell'audizione tenuta il 19 luglio 2017, in ordine alla discontinuità nell'utilizzo della linea del termovalorizzatore di Poggibonsi, ha rappresentato che il funzionamento discontinuo dell'impianto induce a smaltire in discarica rifiuti che, viceversa, possono essere trattati e valorizzati dal punto di vista energetico.

Per quanto riguarda l'impianto di compostaggio Le Cortine, il coordinatore ARPAT area vasta sud, Cesare Fagotti, nel corso della suddetta audizione, ha segnalato la presenza occasionale di maleodoranze, pur se la gestione è considerata corretta e la resa è buona. Tuttavia, in quasi tutti gli impianti di compostaggio che hanno rese buone sussiste il problema della commercializzazione del *compost*, che di conseguenza viene destinato solo alla copertura delle discariche (naturalmente, solo ove ciò sia possibile).

Nel territorio provinciale risultano attivi due impianti di discarica per rifiuti non pericolosi, entrambi gestiti dalla società Sienambiente spa: 1) la discarica, sita in località Poggio alla Billa del comune di Abbadia San Salvatore, che nel 2015 ha smaltito 23.251 tonnellate di rifiuti; 2) la discarica sita in località Torre Castello, nel comune di Asciano, che nel 2015 ha smaltito 34.512 tonnellate dei rifiuti. Entrambe le discariche sono state oggetto in tempi recenti di attività ispettive a cura del NOE, che si sono concluse con esito negativo.

²⁵ Cfr. relazione ARPAT, doc. 2449/9

Per tutti questi impianti non sono state segnalate particolari criticità, se si escludono le emissioni odorigene.

Infine, per Siena, il direttore generale di ARPA Toscana, ha segnalato alcune situazioni di impianti autorizzati al recupero di varie tipologie di rifiuti, anche pericolosi, delle ditte Pianigiani e Rugi srl, che presentano problematiche collegate più che altro alla varietà, alla diversificazione di rifiuti, in parte anche materiali combustibili, legno, carta e altro, oltre a materiali di vario genere. Il rischio di incendio è stato preso in considerazione ed è all'esame di ARPA Toscana e dei vigili del fuoco, in quanto molte volte per i suddetti impianti è stato riscontrato un superamento delle quantità effettivamente autorizzate.

3. Le azioni di contrasto

Il prefetto di Siena, nella sua relazione del 19 maggio 2017 (doc. 2039/2) pone in evidenza che dall'attività svolta dalle locali forze di polizia, anche con le componenti specialistiche dell'Arma dei carabinieri (nucleo operativo ecologico e gruppo forestale), non sono emersi sul territorio provinciale oggettivi riscontri di tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore ambientale. Tuttavia l'analisi dei dati relativi alle varie matrici ambientali, riferiti al triennio 2014-2017, nonostante il già rilevato miglioramento della situazione rispetto al passato, pone in evidenza talune non trascurabili fattispecie di condotte criminose connesse al ciclo dei rifiuti, in considerazione delle specifiche opportunità di illecito profitto derivanti dallo svolgimento di attività espletate in carenza di provvedimenti autorizzativi, ovvero con modalità difformi dalle quelle autorizzate. Tali condotte illecite si riscontrano in contesti territoriali e d'impresa tra loro diversi, dalle grandi industrie, alle discariche e agli impianti di trattamento di rifiuti, sino alle società o imprese che, seppur di più modeste dimensioni, operano in settori comunque impattanti sull'ambiente.

Significative, sebbene in regressione rispetto al passato, restano le violazioni - che tuttavia non destano particolare allarme sociale, secondo la prefettura di Siena - relative alla gestione dei veicoli fuori uso (o parti di essi), al recupero/smaltimento di materiali ferrosi (ferro e rame) e di rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Si tratta di impianti che trattano una grande varietà di rifiuti, che rende complessa la gestione dell'attività stessa, per i quali, nel corso dei periodici controlli effettuati dall'ARPA Toscana, è stato sovente rilevato il superamento in stoccaggio dei quantitativi massimi autorizzati, sicché il superamento delle quantità di materiali come carta e cartone e residui del legno comporta il rischio di incendio (doc. 2449/9).

Nella sua relazione alla Commissione del 23 giugno 2017 (doc. 2083/1/2), il comandante dei carabinieri del NOE di Grosseto, Umberto Centobuchi, riferisce che, a partire dal 1° dicembre 2015,

su delega della procura della Repubblica presso il tribunale di Siena, il NOE ha svolto indagini relative ad un esposto anonimo, che segnalava la presenza di manufatti in cemento amianto in stato di degrado all'interno di un dismesso impianto per la produzione di laterizi, sito in località Le Piaggiole, nel comune di Poggibonsi, con grave rischio di esposizione alle fibre di amianto aerodisperse dei cittadini residenti nelle tre frazioni circostanti. Nel merito è stato accertato che la predetta società aveva dato incarico a ditta specializzata per l'esecuzione di studi specifici e per redigere un piano di bonifica dei manufatti, presentato anche ai competenti uffici della locale ASL e avviato secondo il previsto cronoprogramma.

Sul posto sono stati eseguiti due distinti sopralluoghi, unitamente a personale dell'ASL, del dipartimento ARPAT di Siena e del comune di Poggibonsi, in occasione dei quali è stata verificata la presenza di eventuali fibre aerodisperse, ma non è emersa alcuna criticità per l'ambiente e per la salute della popolazione.

A sua volta, la procura della Repubblica presso il tribunale di Siena, nella relazione del 3 maggio 2017 (doc.1986/1), ha riferito in ordine a un'indagine per il reato di inquinamento (articolo 452 *bis* del codice penale), in relazione all'uso agricolo di prodotto fitosanitario ad azione diserbante, contenente come principio attivo il glifosato, nella zona di Montepulciano, nei pressi di un caseificio dove vengono prodotti latticini e dove sono ubicati tre pozzi d'acqua, uno dei quali a servizio dell'abitazione e del caseificio. Gli accertamenti eseguiti sull'acqua proveniente dai pozzi hanno posto in evidenza la presenza di concentrazioni di glifosato superiori ai valori consentiti. In seguito a ciò è stato vietato l'utilizzo delle acque per usi umani.

Infine, la procura della Repubblica in Siena ha adottato, in data 26 giugno 2015, linee-guida successivamente allineate agli esiti operativi della riunione, svoltasi in data 18 novembre 2015, con tutti i procuratori della Repubblica del distretto presso la procura generale della Corte d'appello di Firenze, in merito alla disciplina delle prescrizioni, di cui agli articoli 318 *bis* e seguenti del decreto legislativo n. 152 del 2006. E' stata quindi istituita la sezione ambiente con funzioni di nucleo di polizia giudiziaria specializzato nelle materia ambientale, con funzioni di riferimento e di raccordo dedicato e diretto per tutte le notizie di reato in materia di ambiente.

4. Conclusioni

Le maggiori criticità riscontrate sono rappresentate dal termovalorizzatore di Poggibonsi che, funzionando con una sola linea, con conseguente blocco della stessa durante i periodi di manutenzione, determina lo smaltimento in discarica dei rifiuti. Vi sono, inoltre, emissioni odorigene determinanti per via delle due impianti di compostaggio gestiti dalla società

Sienambiente spa: la discarica, sita in località Poggio alla Billa, nel comune di Abbadia San Salvatore, e la discarica sita in località Torre Castello, nel comune di Asciano.

Il prefetto di Siena ha posto in evidenza talune, non trascurabili, fattispecie di condotte criminose connesse al ciclo dei rifiuti, in considerazione delle specifiche opportunità di illecito profitto derivanti dallo svolgimento di attività espletate, in carenza di provvedimenti autorizzativi o con modalità difformi dalle quelle previste, benché non siano state rilevati tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata.

Rimane comunque acclarato che tali condotte illecite si riscontrano in contesti territoriali e d'impresa tra loro diversi, cioè dalle grandi industrie, alle discariche e agli impianti di trattamento di rifiuti, sino alle società o imprese che, seppure di più modeste dimensioni, operano in settori comunque impattanti sull'ambiente. Significative, sebbene in regressione rispetto al passato, sono le violazioni relative alla gestione dei veicoli fuori uso (o parti di essi), al recupero/smaltimento di materiali ferrosi (ferro e rame) e di rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

PARTE III – L'ATO TOSCANA COSTA

Capitolo 1 - Quadro generale

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

La legge regionale n. 69 del 2011 ha istituito, a partire dal 1° gennaio 2012, l'autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ATO Toscana Costa, affidandole le funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sulle attività di gestione del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani.

L'autorità, succede al preesistente consorzio comunità di ambito ATO Toscana Costa, a sua volta subentrato in data 18 novembre 2008 ai quattro preesistenti ATO, operanti nelle province di Livorno, Pisa, Lucca e Massa Carrara.

L'ambito di competenza è territorialmente coincidente con quello delle aree provinciali suddette, con esclusione, per la provincia di Livorno, dei territori comunali di Campiglia Marittima, Castagneto Carducci, Piombino, San Vincenzo, Sassetta e Suvereto, che nel 2013 sono transitati nell'ATO Toscana Sud. Dal 1° gennaio 2015 i comuni che rientrano nell'Ambito di competenza dell'autorità sono diventati 101.

Tutta l'attività dell'autorità, già a partire dall'anno 2012, si è svolta in continuità con quella posta in essere dalla preesistente comunità di ambito (doc. 2436/1). Ai sensi della medesima 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 state 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, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio.

Nella relazione depositata in data 6 novembre 2017 (doc. 2436/1), il direttore generale dell'ATO Toscana Costa, Franco Borchì, riferisce che l'attività dell'autorità è stata finalizzata principalmente 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 e alla predisposizione della documentazione tecnica necessaria alla pubblicazione del bando di gara. L'operazione ha mostrato, sin dal momento in cui è stata decisa la modalità di affidamento del servizio, un elevato grado di complessità dovuto principalmente alle diverse modalità di effettuazione del servizio all'interno di ciascuna delle quattro province che compongono l'ATO e alle diverse caratteristiche territoriali e urbanistiche dell'ambito.

Solo ai fini di uno sguardo d'insieme, la relazione pone in evidenza il fatto che, all'avvio della procedura di affidamento del servizio, si era in presenza, oltre che di 111 comuni, appartenenti alle provincie di Livorno, Pisa, Lucca e Massa Carrara, di 22 gestori del servizio di raccolta e 17 gestori di impianti di trattamento, smaltimento, recupero dei rifiuti, non sempre sovrapponibili ai precedenti. Differenti tra loro erano anche le forme di gestione, posto che vi erano affidamenti a società interamente pubbliche, gestori privati di impianti, gestori con assetto societario misto, che spesso rappresentavano i soggetti a cui era stato affidato il servizio integrato.

Inoltre, all'interno dell'ATO, vi erano sei comuni che gestivano il servizio in economia (molti di più se si considera anche lo spazzamento), oppure che gestivano il servizio mediante forme consortili di comuni. Molteplici erano i gestori cosiddetti "secondari", ai quali era stata affidata, direttamente o a seguito di appalto, la gestione di frazioni del servizio di raccolta (carta, cartone, ingombranti, metalli e via dicendo). In sostanza, la preesistente comunità di ambito si è trovata di fronte un quadro di estrema frammentazione gestionale e territoriale del servizio, oltre che di disomogeneità organizzativa.

Nel corso della sua audizione innanzi alla Commissione, in data 6 novembre 2017, il direttore generale dell'ATO Toscana Costa ha sottolineato che, di fronte a questo quadro estremamente frammentato, è stata creata una società mista, ovvero Reti Ambiente spa, alla quale sono state conferite tutte le aziende a partecipazione pubblica (la loro partecipazione doveva essere interamente pubblica). Invero, alcune aziende che avevano in seno la partecipazione dei privati, prima di essere conferite, hanno dovuto liquidare i soggetti privati. La società veicolo Reti Ambiente spa, una volta completati i conferimenti da parte delle aziende pubbliche, ha fatto parte di un percorso parallelo a quello vero e proprio della gara per l'affidamento del servizio, quindi si è trattato di una gara sostanzialmente a doppio oggetto, con l'affidamento del servizio e l'individuazione del socio privato.

Questo è lo schema seguito dall'ATO, che nel 2011 aveva indetto la gara per l'individuazione del soggetto privato, seguito da un confronto e da uno scambio di indicazioni con i concorrenti, allo scopo di meglio definire la documentazione che sarebbe stata posta a base delle offerte. Nel frattempo sono proseguiti i conferimenti a Reti Ambiente spa e così, nel 2015, sono state conferite quattro aziende importanti: la GEOFOR spa di Pontedera (la più grande azienda dell'ATO Toscana Costa), l'ASCIT Servizi Ambientali spa della Mediavalle nel lucchese (con riferimento al comune di Capannori), l'Elbana Servizi Ambientali (ESA) di Portoferraio (con riferimento all'Elba) e la ERSU spa, una delle società che gestisce il servizio dei rifiuti della Versilia per alcuni comuni, come Forte dei Marmi e Pietrasanta.

Una seconda tornata di conferimenti ha portato all'interno di Reti Ambiente, la società Rosignano Energia Ambiente (REA) di Rosignano (LI), altra società importante in quanto possiede l'impianto di discarica e altre due strutture impiantistiche.

La GEOFOR di Pisa e la REA avevano dei soci privati che sono stati liquidati prima del loro conferimento a Reti Ambiente spa. Di fronte all'allungamento dei tempi rispetto alla riapertura dei termini per la manifestazione di interesse, già avvenuta nel 2014, il direttore generale dell'ATO Toscana Costa, nel mese di gennaio 2017, ha assunto la decisione di annullare la procedura di gara per la scelta del socio operativo industriale del gestore unico di ambito (la società costituita dai comuni Reti Ambiente spa), allo scopo di procedere a una nuova gara.

Nel mese di marzo 2017 i sindaci, con l'approvazione di un documento assembleare, hanno deciso di "allungare i tempi" al fine di consentire a un'altra azienda di essere conferita in Reti Ambiente, la Sea Ambiente di Viareggio, con lo scopo dichiarato di pervenire a un *pool* di aziende conferite ben più significativo rispetto al precedente.

L'ultimo aumento di capitale di Reti Ambiente spa è del 28 luglio 2017 ed è stato effettuato mediante conferimento di partecipazioni societarie. Pertanto, dopo ASCIT spa, ERSU spa, ESA spa, GEOFOR spa e REA spa, è stata conferita in Reti Ambiente spa anche SEA Ambiente spa.

Con l'ingresso della sesta azienda si è compiuto il percorso di patrimonializzazione della società con capitale "pubblico" e, con quest'ultimo aumento di capitale sociale, i comuni soci di Reti Ambiente sono diventati cento, mentre il valore attuale della società, che contiene sei gestori, corrispondenti sostanzialmente al 65 per cento degli abitanti serviti, è di circa 22 milioni di euro. Tuttavia, sono insorti problemi di ordine politico poiché "mancano all'appello" (in quanto, benché periziate, non sono state conferite a Reti Ambiente spa) le aziende di Livorno, di Carrara e di Massa.

A questo punto, è in corso di predisposizione lo statuto definitivo della società Reti Ambiente, che una volta approvato dai comuni consentirà al Borchi di bandire una gara, che non è più incentrata su un dialogo competitivo ma è aperta e in cui, sostanzialmente, si chiede l'offerta.

Il Borchi ha concluso l'audizione, sostenendo una posizione duttile nel subentro nella gestione degli impianti nei seguenti termini, cioè che l'impianto interno al perimetro dell'affidamento rimane di proprietà pubblica del comune, che è obbligato a metterlo a disposizione del gestore, il quale dovrà corrispondere all'ente proprietario un canone pari agli ammortamenti residui su questi impianti. Viceversa, nel caso dei comuni "dissenzienti", dal punto di vista del servizio, ove non vi sono queste situazioni particolari e vi è il gestore individuato dall'ATO, quel gestore andrà a eseguire il servizio a Massa, Carrara e Livorno, che sono per l'appunto i comuni dissenzienti.

A proposito di comuni dissenzienti, il sindaco di Livorno, Filippo Nogarini, ascoltato in audizione il 7 novembre 2017, ha espresso la sua contrarietà alla costituzione dell'ATO, in quanto

violerebbe l'articolo 5 della Costituzione poiché comprimerebbe le autonomie locali. Sul piano politico - ha proseguito il sindaco di Livorno - questo finirebbe con lo svilire l'impegno delle buone pratiche portate avanti dai singoli comuni, come Livorno, che aveva risanato l'azienda ambientale pubblici servizi (di proprietà al cento per cento del stesso comune di Livorno) e aumentato in modo significativo la raccolta differenziata, al dichiarato scopo di eliminare l'inceneritore, che costituiva l'obiettivo dell'amministrazione comunale. Infine, il sindaco di Livorno, sostenuto in ciò dalla maggioranza, sia pure esigua, dei sindaci di ATO Costa, si è dichiarato contrario ad ogni processo di privatizzazione tale da permettere "...l'ingresso di un privato all'interno del *business* dei rifiuti" in una società come Reti Ambiente spa, che è interamente pubblica e che, avendo una capitalizzazione di molti milioni di euro, è in grado di gestire il servizio integrato dei rifiuti nell'ATO Costa.

Di contrario avviso, invece, il sindaco di Pisa, Marco Filippeschi, il quale, nel corso della sua audizione in data analoga, si è augurato che la gara per l'aggregazione del socio industriale si concluda al più presto, per arrivare alla concentrazione in un'unica azienda alla gestione di un ambito che oggi ha almeno quattordici gestori, contando solo i più importanti, con conseguente razionalizzazione del servizio reso, fermo rimanendo il controllo pubblico da parte di Reti Ambiente spa, società pubblica al cento per cento, alla quale i comuni dell'ATO hanno conferito i loro impianti, dopo aver liquidato i soci privati.

A sua volta, il sindaco di Lucca, Alessandro Tambellini, nel corso dell'audizione del 30 novembre 2017, ha rappresentato alla Commissione che la criticità più grossa per ATO Costa al momento, è il rischio di un commissariamento da parte della regione se l'assemblea dei sindaci non deciderà quale forma dare alla prospettiva dell'ATO Costa, decidendo con quale tipo di gara procedere, cioè una gara europea, una gara per l'acquisizione di un socio privato, con una maggioranza pubblica, ovvero, infine, una società tutta pubblica che lavori in *house*, che avrebbe però alcuni elementi di criticità poiché un'azienda interamente *in house* comporterebbe un "controllo analogo" che, chiaramente, esercitato da 101 comuni, tra i quali alcuni piccolissimi, genererebbe momenti di fatica.

Il sindaco di Lucca ritiene che si debba completare la costituzione di Reti Ambiente, la società di gestione che accomuna tutte le altre società conferite, pur se in Reti Ambiente non andranno, per esempio, le specificità societarie del comune di Lucca, che aveva proceduto alla privatizzazione di parte del capitale sociale di Sistema Ambiente spa, che nel territorio comunale si occupa dell'espletamento dei servizi di igiene urbana (raccolta rifiuti) ed era destinata a rimanere in regime di salvaguardia fino al 2032.

In sostanza, il comune di Lucca, pur partecipando alle decisioni dell'ATO, è comunque fuori da Reti Ambiente, cioè non è obbligato a conferire a Reti Ambiente la società anzidetta, mentre tutti gli altri cento comuni dell'ATO Costa sono obbligati al conferimento in forza della legge regionale sopra citata.

Così rappresentata la situazione dell'ATO Toscana Costa, secondo il direttore generale dell'ATO, non vi sarebbero motivi ostativi allo svolgimento della gara per individuare il gestore privato del servizio integrato dei rifiuti.

Infine, il Borchi ha riferito che all'ATO Toscana Costa sono stati notificati alcuni ricorsi da parte dei comuni della Lunigiana, nell'alta provincia di Massa, e che il TAR della Toscana ha respinto tali ricorsi, sulla base del principio per cui, fintanto che l'ATO non ha terminato la sua procedura di gara, i comuni possono disporre liberamente degli affidamenti, ma sono obbligati a inserire negli atti relativi una clausola risolutiva, secondo la quale "...al momento in cui si insedia il nuovo gestore, decade l'affidamento". Di conseguenza, tutte le volte in cui questa clausola risolutiva non è stata apposta, è accaduto che l'ATO ha impugnato la relativa delibera.

Capitolo 2 - La provincia di Livorno

1. Dati di produzione e raccolta differenziata

Tabella 9.9 – Produzione e raccolta differenziata degli RU della provincia di Livorno, anni 2011-2015

Anno	Popolazione	RU Totale	Pro capite RU	RD	Pro capite RD	Percentuale RD
		(tonnellate)	(kg/ab.*anno)	(tonnellate)	(kg/ab.*anno)	(%)
2011	335.247	238.638,0	711,8	79.122,1	236,0	33,2
2012	334.870	232.560,4	694,5	79.658,4	237,9	34,3
2013	340.471	226.776,6	666,1	78.259,2	229,9	34,5
2014	339.070	231.618,2	683,1	83.575,0	246,5	36,1
2015	337.951	230.680,5	682,6	87.134,8	257,8	37,8

Dalla tabella indicata, un dato emerge evidente ed è quello della raccolta differenziata, che a livello provinciale si presenta molto basso, di gran lunga inferiore all’obiettivo regionale del 65 per cento, se pure i dati del 2016 sono più confortanti. Come si è visto, tra le province della costa, ovvero Massa-Carrara, Pisa, Livorno e Lucca, solo quest’ultima ha raggiunto e superato tale obiettivo, raggiungendo una percentuale di raccolta differenziata pari al 72,04 per cento. Tuttavia, nella relazione del prefetto di Livorno del 18 ottobre 2017 (doc. 2345/2), si legge che è sempre più esteso sul territorio del comune di Livorno il sistema di raccolta differenziata con modalità “porta a porta”, il cui servizio, gestito dalla Azienda Ambientale Pubblico Servizio spa (A.Am.P.S.), di proprietà al cento per cento del comune di Livorno, ha consentito di superare, nel mese di settembre 2017, nelle aree interessate da tale modalità di raccolta, la percentuale del 65 per cento di raccolta differenziata.

Nel territorio urbano, la percentuale media di raccolta differenziata complessiva ha avuto un balzo di 2 punti complessivi, passando dal 42,61 per cento del periodo gennaio-luglio 2016, al 44,66 per cento dello stesso periodo del corrente anno. Sul punto è intervenuto il sindaco di Livorno, Filippo Nogarin, il quale, nel corso della citata audizione, ha precisato che la raccolta dei rifiuti urbani con la modalità “porta a porta” non ha investito l’intera città di Livorno, ma solo alcuni quartieri, tipo quartiere Banditella-Antignano, dove ha raggiunto la percentuale dell’82 per cento. Si tratta di un obiettivo che, una volta esteso a tutta la città, fa venire meno la necessità di impiantistiche, tipo inceneritore.²⁶

Nella relazione del prefetto del 18 ottobre 2017, si legge altresì che, a seguito dell’evento

²⁶ Cfr. audizione del sindaco di Livorno, Filippo Nogarin, resoconto stenografico della seduta del 7 novembre 2017