

PROGRAMMAZIONE PER L'AMBIENTE **(Sesta Commissione)**

REDATTRICE: Rossana Bardocci

PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI E BONIFICA DEI SITI INQUINATI (PRB)

1. INTRODUZIONE

La Sesta Commissione, negli ultimi tre mesi del 2013, è stata impegnata nell'esame del Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB), adottato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 106 del 19 dicembre 2013, ai sensi della legge regionale 1/2005.

Con il provvedimento di adozione si è conclusa in realtà solo la prima fase di un procedimento complesso che, nel caso del PRB, ha preso avvio formalmente nel luglio 2011. La legge regionale sul governo del territorio (legge regionale 1/2005) prevede infatti, anche per i piani e programmi di settore dai quali derivino varianti all'assetto territoriale, le stesse procedure individuate per la formazione degli strumenti della pianificazione territoriale.

Tale procedimento, in cui le disposizioni della legge regionale 1/2005 si intrecciano con quelle della legge regionale 10/2010 per quanto riguarda la valutazione ambientale strategica (VAS), prevede l'adozione dell'atto di pianificazione e l'entrata in vigore delle misure di salvaguardia, quindi la fase in cui gli enti pubblici e i cittadini possono esprimere le proprie osservazioni sia in relazione alle scelte di pianificazione (art. 17 legge regionale 1/2005), sia in relazione alle ricadute ambientali di tali scelte (art. 25 legge regionale 10/2010), e infine l'approvazione finale dell'atto di pianificazione comprensivo delle controdeduzioni e le eventuali conseguenti revisioni del piano.

In questo quadro già variegato, si inseriscono e si intersecano i diversi compiti e funzioni attribuiti a Giunta e Consiglio dallo Statuto regionale in relazione agli atti di programmazione e quelli attribuiti dalla legge regionale in materia di valutazione ambientale strategica a un'autorità terza, il nucleo unificato regionale di valutazione e verifica (NURV), competente per la valutazione ambientale strategica.

La concreta applicazione di quanto previsto dalla normativa statale e regionale, oltre che dallo Statuto regionale, ovvero la traduzione delle norme in una sequenza ordinata e condivisa di atti endoprocedimentali, è stata oggetto di non pochi confronti e verifiche, che si sono a volte intersecate con un dibattito politico acceso e più prettamente di merito. In definitiva, sulla base del quadro

ordinamentale regionale, e in particolare ai sensi di un regolamento regionale (24/R del 23 giugno 2011), i piani ed i programmi regionali, approvati con le procedure della legge regionale 1/2005, sono esaminati e discussi dal Consiglio regionale sia nella fase di adozione che nella fase di approvazione finale, sulla base di una proposta predisposta dalla Giunta regionale.

Per un approfondimento sul coordinamento delle procedure previste dalla legge regionale 1/2005 e dalla legge regionale 10/2010 si rimanda alla relazione specifica sulle politiche di programmazione.

Per quanto riguarda la normativa sui rifiuti che ha costituito riferimento per l'elaborazione del PRB, citiamo innanzitutto la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008.

A livello nazionale la direttiva europea, con la gerarchia di priorità inerenti la gestione dei rifiuti, è attualmente recepita dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 che ha modificato, in modo sostanziale, la normativa quadro vigente contenuta nella parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

A livello regionale, le norme di riferimento sono: la legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), la legge regionale 22 novembre 2007, n. 61 (Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 e norme per la gestione integrata dei rifiuti), e la legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69 (Istituzione dell'autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 61/2007, 20/2006, 30/2005, 91/1998, 35/2011 e 14/2007).

2. COERENZA DEL PIANO RISPETTO AL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO 2011-2015 E ALL'INFORMATIVA EX ART. 48 DELLO STATUTO

La coerenza degli obiettivi generali del piano con gli obiettivi del PRS

Il programma regionale di sviluppo 2011-2015, come obiettivo di programmazione in materia di rifiuti, si pone il raggiungimento di una gestione sostenibile dei rifiuti, sia urbani che speciali, attraverso un approccio integrato nella definizione di obiettivi e interventi, tutelando da una parte l'ambiente e producendo dall'altra effetti positivi di sviluppo economico.

Gli indirizzi di legislatura per le politiche in materia di rifiuti e bonifiche prevedono l'autosufficienza del sistema di gestione dei rifiuti urbani attraverso un'adeguata dotazione impiantistica per ambiti territoriali ottimali; il rispetto della gerarchia di azione dettata dalla normativa comunitaria; l'integrazione tra sistema di gestione dei rifiuti e le azioni in tema di bonifica e messa in sicurezza

dei siti inquinati; l'autosufficienza del sistema di gestione dei rifiuti speciali attraverso un'adeguata dotazione impiantistica a scala regionale, secondo i principi di responsabilità e prossimità rispetto alle pressioni determinate dal sistema socioeconomico regionale; il completamento del sistema impiantistico previsto negli atti di programmazione provinciale e il miglioramento dell'efficienza degli impianti esistenti.

Gli obiettivi generali e specifici definiti all'interno del PRB rispondono pienamente a tali indirizzi e il piano si configura come programma regionale di diretta emanazione del PRS legato, in particolare, alle finalità di gestione sostenibile dei rifiuti e alla promozione della riduzione del consumo di risorse naturali e dell'inquinamento del suolo e delle altre matrici ambientali, anche in un'ottica di valorizzazione della "green economy".

Nella sezione valutativa del piano si esplicita la sua coerenza, oltre che con gli obiettivi generali in materia di rifiuti del PRS 2011-2015, con quelli dei piani gerarchicamente superiori ovvero il Piano di indirizzo territoriale (PIT) e la proposta di Piano ambientale ed energetico regionale (PAER), la cui proposta è al momento all'esame del Consiglio regionale, nonché con gli obiettivi stabiliti nella pianificazione di altri settori d'attività della Regione.

La coerenza del piano con gli indirizzi ex articolo 48 dello Statuto

A seguito dell'informativa svolta nella seduta del 26 luglio 2011, il Consiglio regionale ha approvato la risoluzione n. 73.

Nella risoluzione il Consiglio condivide gli obiettivi delineati dalla Giunta regionale e sottolinea la necessità di prevedere, nel nuovo piano, un'attenzione particolare ad alcune tematiche, che si riportano di seguito in estrema sintesi:

- sostenere la riduzione dei rifiuti;
- accelerare e potenziare la raccolta differenziata;
- ridurre il conferimento del rifiuto non trattato nelle discariche; per quanto riguarda il recupero di energia da rifiuti, gli impianti dovranno essere dimensionati alle effettive quote residuali da smaltire a regime;
- prevedere modalità di monitoraggio degli obiettivi del piano predisponendo una informativa annuale alla commissione consiliare competente;
- il piano dovrà altresì garantire la massima sinergia tra la gestione dei rifiuti urbani e quelli speciali.

Va rilevato che nella sezione valutativa del piano è ricompreso un apposito paragrafo dove è illustrata, punto per punto, la traduzione operativa degli indirizzi indicati dal Consiglio nella propria risoluzione.

E' anche specificato che, rispetto all'informativa preliminare trasmessa in Consiglio, nello strutturare i contenuti della proposta di piano gli obiettivi generali sono stati leggermente ridefiniti e riorganizzati, senza con questo

alterare di fatto il contenuto delle scelte politiche, al fine di una migliore organizzazione e una più semplice successiva gestione delle azioni da intraprendere.

3. ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI IL PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI E BONIFICA DEI SITI INQUINATI (PRB)

Il Piano rifiuti del 1998 e il nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati

La Toscana è stata tra le prime regioni a tradurre gli indirizzi e i criteri dettati dalla Comunità europea in propri atti normativi e di pianificazione. Questo è accaduto con il precedente piano rifiuti, del 1998, approvato poco dopo l'uscita del decreto Ronchi del 1997.

Il nuovo piano regionale sottolinea la necessità di un cambiamento di rotta rispetto al piano precedente, nei confronti del quale rivendica una netta discontinuità pur valorizzandone gli elementi qualificanti, i risultati ottenuti ma evidenziandone al contempo le criticità.

In particolare sono confermati gli indirizzi generali, ancora di valore strategico attuale, in coerenza con gli orientamenti normativi nazionali e dell'Unione europea sopravvenuti. Sono evidenziati i risultati raggiunti per quanto concerne la tendenziale stabilizzazione della quantità complessiva dei rifiuti prodotti, l'incremento delle raccolte differenziate a scala regionale, la riduzione graduale del numero di discariche attive, la realizzazione di un sistema impiantistico che ha garantito l'autonomia a scala regionale della gestione dei rifiuti urbani.

In relazione alle criticità che ancora permangono e che il nuovo piano si propone di affrontare e portare a risoluzione, si fa riferimento a: l'assetto impiantistico dedicato al recupero e allo smaltimento da rendere più efficiente e razionale, l'autosufficienza non ancora raggiunta in alcuni ambiti territoriali per lo smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati, le modalità di raccolta differenziata da ottimizzare e incrementare, la presenza di modelli di raccolta ancora scarsamente orientati alla qualità ma più alla resa quantitativa, l'insufficiente capacità di effettivo recupero/riciclo della materia (con sbocchi di mercato stabili), percentuali di recupero energetico sottodimensionati rispetto agli standard delle più avanzate regioni europee, l'eccessivo ricorso alle discariche, il mancato completamento delle procedure di affidamento al gestore unico in due Ato della Regione.

Il nuovo piano sceglie quindi di operare in discontinuità rispetto al passato, avanzando proposte improntate al rispetto della sostenibilità ambientale e, al tempo stesso, a un forte impulso verso lo sviluppo economico. Ecco i punti salienti:

Riciclo, recupero e lavoro

Il piano persegue in via prioritaria strategie orientate al riciclo della materia e al recupero anche energetico, attraverso la promozione di politiche industriali finalizzate a sviluppare nuovi settori produttivi nell'ambito dell'economia verde.

Efficienza organizzativa

Il piano afferma un ruolo più incisivo di governance per la Regione, in collaborazione con le Autorità d'ambito e con gli enti locali, per migliorare l'efficienza organizzativa del sistema di gestione, attraverso l'individuazione di gestori unici capaci di generare sinergie ed economie di scala e di scopo.

Ottimizzazione degli impianti esistenti

Il piano promuove l'adeguamento e l'ammodernamento dell'assetto impiantistico, anche attraverso la riconversione degli impianti esistenti e al contempo il ridimensionamento delle disponibilità impiantistiche necessarie per la gestione dei flussi dei rifiuti previsti, qualora risultino capacità di trattamento in eccesso.

Responsabilità verso il territorio

Il piano sceglie una programmazione della gestione dei rifiuti speciali e pericolosi orientata a garantire la salubrità dei territori e la competitività delle imprese toscane, insieme al rafforzamento del ruolo della Regione in materia di bonifiche, al fine di operare efficacemente per la restituzione agli usi legittimi delle aree contaminate.

L'intera architettura del piano si fonda sulla considerazione che il rifiuto è una risorsa e che come tale va trattata affinché possa dispiegare il suo pieno potenziale. Il recupero delle risorse contenute nei rifiuti, il loro reinserimento nel circuito economico secondo il concetto di "economia circolare", la riduzione degli sprechi e dei prelievi di flussi di materia, sono indicati come elementi necessari per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità economica e ambientale.

Gli indirizzi strategici del piano sono declinati in obiettivi generali, obiettivi specifici e linee di intervento. Gli obiettivi generali comprendono la prevenzione e preparazione per il riutilizzo, l'attuazione della strategia per la gestione dei rifiuti, l'autosufficienza, prossimità ed efficienza nella gestione dei rifiuti, i criteri di localizzazione degli impianti per rifiuti urbani e speciali, la bonifica dei siti inquinati e delle aree minerarie dismesse, l'informazione e promozione della ricerca e dell'innovazione.

Sono quindi descritti gli strumenti a supporto delle politiche di gestione dei rifiuti, che possono essere sostanzialmente raggruppati in alcune principali categorie: normativa; accordi, intese e altri strumenti di programmazione negoziata; incentivi economico-fiscali; strumenti conoscitivi-informativi; monitoraggio degli interventi.

Si rileva che nel piano è ribadito più volte il valore del monitoraggio come strumento essenziale a garantire l'efficacia delle azioni previste nel piano. In particolare si prevede la predisposizione, con cadenza annuale, di un Documento di monitoraggio e valutazione del PRB destinato a informare la Giunta e il Consiglio regionale sul raggiungimento degli obiettivi previsti.

Relativamente al capitolo "risorse", il piano indica per il periodo di riferimento un fabbisogno stimato di risorse finanziarie di circa 36 milioni di euro annui precisandone sia le principali destinazioni, sia le fonti di provenienza regionale, statale e comunitaria.

4. LA RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE N. 229 DEL DICEMBRE 2013

Come già rilevato, per il nuovo piano si è conclusa la fase dell'adozione. In attesa della sua approvazione definitiva, val la pena di fare un accenno alla risoluzione n. 229 approvata dal Consiglio regionale, anche per una successiva valutazione dei suoi effetti. Con questa risoluzione, il Consiglio regionale si impegna, in sede di approvazione definitiva del piano:

"- a procedere al superamento della pianificazione interprovinciale rivedendo in tal senso i contenuti della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati);

- a procedere, con il metodo partecipativo ed aperto che già è stato alla base della predisposizione del piano in oggetto, ad un approfondimento dei temi segnalati dalla consultazione e che non è stato possibile verificare sufficientemente in questa fase di esame del piano anche in sintonia con il processo di revisione della legge regionale 25/98, che pur non intervenendo su questo piano sarà comunque chiamata a delineare i nuovi scenari entro i quali il piano stesso verrà a collocarsi."

Si riportano per brevità solo i primi due punti della risoluzione, che tra l'altro contiene anche una serie di indicazioni per la Giunta regionale, solo per evidenziare che nel corso dei lavori della Sesta commissione, è stata decisa la costituzione di un gruppo di lavoro tecnico-politico Giunta/Consiglio, per la stesura di un testo di modifica della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), alla luce di una proposta di legge già presentata da consiglieri della minoranza (proposta di legge n. 270) e di alcune osservazioni emerse nel corso delle consultazioni effettuate dalla Sesta commissione con i vari soggetti interessati. In effetti, anche nel piano si ribadisce in più punti la necessità di lavorare in modo determinato a un riordino generale della normativa regionale che disciplina il settore, al fine di adeguarla al quadro delle norme sovraordinate, ma anche per semplificare le procedure amministrative e di pianificazione.

In merito ai *"..temi segnalati dalla consultazione e che non è stato possibile verificare sufficientemente in questa fase.."*, si segnala che la

Commissione ha convenuto sulla necessità di adottare il piano entro il 2013, e ha di conseguenza concordato di approfondire le osservazioni emerse nel corso delle consultazioni nella fase successiva, prima dell'approvazione definitiva.