

Linee programmatiche per la gestione dei rifiuti urbani

(B.U. n. 6 dell'8 febbraio 2007)

A relazione dell'Assessore De Ruggiero:

Nel luglio 2005 la Regione Piemonte ha avviato il procedimento inerente l'aggiornamento del Piano Regionale di gestione dei rifiuti urbani approvato con D.C.R. del 30.7.1997 n. 436-11546, attivando il procedimento di valutazione ambientale strategica, in conformità alla direttiva comunitaria 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

In osservanza del principio di massima partecipazione dei soggetti interessati al processo di redazione del piano e al procedimento di valutazione ambientale strategica, per la valutazione di tutti gli interessi di carattere ambientale e sanitario coinvolti, la Regione ha provveduto nell'aprile 2006 alla trasmissione ai detti soggetti del documento preliminare di sintesi della proposta di piano e dello schema di rapporto ambientale con lo scopo di informare sui temi che si intendono affrontare nell'ambito della pianificazione in materia di gestione rifiuti urbani.

Contestualmente all'avvio dell'iter di aggiornamento del piano regionale di gestione rifiuti urbani è intervenuta una riforma complessiva della normativa quadro nazionale in materia ambientale che ha riguardato, tra l'altro, la disciplina relativa alla gestione dei rifiuti. Il d.lgs. n. 152/2006, entrato in vigore in data 29.4.2006, ha ridisegnato il sistema delle competenze amministrative ambientali anche in relazione alla programmazione nella materia rifiuti.

L'art. 196 del d.lgs. n. 152/2006 riconosce in capo alle regioni la competenza alla "predisposizione, adozione e aggiornamento" dei piani regionali di gestione dei rifiuti che devono prevedere, tra l'altro, "la tipologia e il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella regione, tenendo conto dell'obiettivo di assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali...nonché dell'offerta di smaltimento e di recupero da parte del sistema industriale", "il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza", "la promozione della gestione dei rifiuti per ambiti territoriali ottimali".

Nell'ambito del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani la Regione è inoltre tenuta a delimitare gli ambiti territoriali ottimali sulla base dei principi di "superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti", "conseguimento di adeguate dimensione gestionali...", "adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario...", "valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti"; "ricognizione degli impianti di gestione dei rifiuti già realizzati e funzionanti"; "considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità".

In considerazione del mutato quadro normativo, seguito alla riforma introdotta dal d.lgs. n. 152/2006, che ha inciso in modo sostanziale sull'organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti si rende pertanto necessario determinare le linee strategiche sulla base delle quali dovranno svilupparsi gli interventi regionali e gli atti di programmazione, a tutti i livelli, relativi alla gestione dei rifiuti.

Anche al fine di garantire la continuità nella gestione dei servizi relativi ai rifiuti evitando un possibile stallo amministrativo conseguente all'incertezza normativa che caratterizza l'attuale fase di transizione, si conferma il doppio livello di governo basato sulla operatività dei consorzi di bacino e delle Associazioni di Ambito territoriale ottimale costituiti.

Sulla base delle valutazioni tecniche relative all'evoluzione del sistema impiantistico, delle produzioni e della raccolta differenziata sul territorio regionale, per le quali si rimanda all'allegato tecnico costituente parte integrante della presente deliberazione, si avvia il procedimento finalizzato alla ridelimitazione delle ATO ai sensi dell'art. 200 d.lgs. n. 152/2006, ritenendo che sussistano i presupposti tecnici e giuridici per un accorpamento dalle attuali otto in due, o al massimo tre, Associazioni di Ambito Territoriale Ottimale sul territorio regionale, da operarsi entro il termine di 6 mesi dalla conclusione del procedimento.

Il principio di autosufficienza di smaltimento da raggiungersi a livello di ATO entro cinque anni, come stabilito dall'art. 201 del d.lgs. n. 152/2006 nonché la necessità del conseguimento di adeguate dimensione gestionali e di superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti impongono infatti una rivisitazione delle dimensioni territoriali delle attuali ATO che corrisponde altresì ad una sostanziale semplificazione del sistema di governo della gestione impiantistica sull'intero territorio regionale.

Valutati i contributi pervenuti dai soggetti coinvolti nel procedimento di valutazione ambientale strategica e sentite le province piemontesi in merito alla proposta tecnica allegata alla presente deliberazione;

visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

vista la legge regionale 24 ottobre 2002, n. 24;

la Giunta unanime,

delibera

di approvare, per le considerazioni indicate in premessa, le "Linee programmatiche per la gestione dei rifiuti urbani" allegate alla presente deliberazione quale parte integrante.

La presente Deliberazione sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte ai sensi dell'art. 61 dello Statuto e dell'art. 14 del D.P.G.R. n. 8/R/2002.

(omissis)

ALLEGATO

LINEE PROGRAMMATICHE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

1. INQUADRAMENTO NORMATIVO.

La normativa comunitaria e nazionale, in importante evoluzione verso obiettivi di sostenibilità ambientale, pone una serie di obblighi e divieti in merito alla gestione integrata dei rifiuti urbani, da quelli biodegradabili a quelli da imballaggio.

Tale evoluzione richiede un'analisi della situazione attuale così da definire linee di indirizzo per l'aggiornamento dei documenti di programmazione.

Gli obblighi più importanti sono il raggiungimento degli obiettivi di Raccolta Differenziata (RD), la riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili (RUB) da conferire in discarica, l'autosufficienza almeno dello smaltimento presso ciascun Ambito Territoriale Ottimale (ATO) e la presenza presso ciascun ATO di un impianto a tecnologia complessa ed una discarica di servizio.

In particolare:

1. la normativa nazionale ambientale (d.lgs. 152/06 e legge 296/2006) prevede il raggiungimento graduale, presso ciascun ATO, del 65% di raccolta differenziata entro il 31 dicembre 2012, fissando i seguenti 6 obiettivi intermedi:
 - * entro il 31 dicembre 2006 il 35%;
 - * entro il 31 dicembre 2007 il 40%;
 - * entro il 31 dicembre 2008 il 45%;
 - * entro il 31 dicembre 2009 il 50%;
 - * entro il 31 dicembre 2010 il 55%;
 - * entro il 31 dicembre 2011 il 60%;
- il decreto in materia di discariche (d.lgs 36/03) prevede la graduale riduzione del conferimento dei RUB in discarica (entro il 2008 il conferimento in discarica dei RUB deve essere inferiore a 173 kg/ab anno, entro il 2011 deve essere inferiore a 115 kg/ab anno, entro il 2018 deve essere inferiore a 81 kg/ab anno);
- sempre il suddetto decreto prevede il divieto di conferimento in discarica di rifiuti non trattati; l'articolo 17, comma 1 (disposizioni transitorie) dello stesso decreto prevede che le discariche già autorizzate possano ricevere fino al 16 luglio 2005 i rifiuti per cui sono state autorizzate. Tale data, relativa alle disposizioni transitorie, è stata di recente prorogata al 31 dicembre 2007 dalla legge 296/2006;
- ancora il d.lgs 36/03 prevede il divieto di conferimento in discarica, a partire dal 1 gennaio 2007, di rifiuti aventi un PCI 13.000 kJ/kg; tale divieto è attualmente prorogato al 31 dicembre 2008 ad opera del decreto legge 28 dicembre 2006, n. 300, attualmente in corso di conversione;
- nell'ambito dei rifiuti da imballaggio, in attuazione della normativa europea, il d.lgs. 152/06 pone inoltre una serie di obiettivi minimi di riciclaggio per ciascun materiale da imballaggio da raggiungere entro il 31 dicembre 2008.

L'attuale sistema di gestione dei rifiuti urbani in Regione Piemonte si basa su un sistema integrato di strutture funzionali alle raccolte ed agli impianti, organizzato in Consorzi di bacino (costituiti dai Comuni) e

ATO (costituite, a livello provinciale, dai Consorzi di bacino e dal Comune di ogni bacino avente il maggior numero di abitanti).

La gestione dei rifiuti segue una gerarchia che prevede prioritariamente la prevenzione e la riduzione della produzione dei rifiuti, l'incentivazione della raccolta differenziata, con conseguente riutilizzo, riciclaggio e recupero di materia prima, ed in secondo luogo il recupero di energia.

Lo smaltimento in discarica costituisce la fase finale del sistema da collocarsi a valle dei conferimenti separati, delle raccolte differenziate, del recupero di materia, della valorizzazione energetica dei rifiuti.

2. OBIETTIVI E AZIONI.

Per raggiungere gli obiettivi nazionali e comunitari sono stati effettuati approfondimenti circa le azioni da intraprendere nei prossimi anni, fermo restando il mantenimento dell'attuale ordine di priorità tra recupero di materia e recupero di energia come sopra descritto.

Tali linee hanno l'obiettivo di orientare la programmazione sia a livello provinciale che a livello di ATO.

Per ottimizzare le risorse economiche ed in un'ottica di limitazione degli impatti ambientali è stata effettuata un'analisi impiantistica ed organizzativa, sia della situazione attuale che di quella a regime con il raggiungimento degli obiettivi previsti dalle normative nazionali e comunitarie.

Tale percorso impone di individuare una serie di indicatori, misure e attività, in linea con le attuali norme europee e nazionali esistenti e nel rispetto del complessivo bilancio energetico-ambientale, quali:

- la riduzione della produzione dei rifiuti;
- l'intercettazione e successivo recupero di particolari i flussi di rifiuti (comprese le frazioni biodegradabili);
- il recupero energetico (termovalorizzazione) delle frazioni di rifiuto per le quali non è possibile il recupero di materia;
- l'autosufficienza almeno dello smaltimento della frazione residuale presso ciascun ATO;
- un'organizzazione territoriale che consenta la gestione integrata dei rifiuti urbani secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità della gerarchia sopra indicata.

In particolare nell'ambito della riduzione della produzione dei rifiuti devono essere previste azioni tali da permetterne il raggiungimento in particolare tramite:

- l'intensificazione delle pratiche di riduzione della produzione della frazione organica putrescibile;
- l'adozione di specifici protocolli di intesa con la distribuzione;
- lo studio e successiva proposizione di capitolati tipo (ad esempio per le mense);
- ulteriori misure che consentano un reale contenimento della produzione dei rifiuti, sulla base delle migliori esperienze europee ed italiane.

La riduzione della produzione dei rifiuti mediante pratiche di compostaggio domestico, come risulta da precedenti esperienze documentate anche sul territorio piemontese, risulta significativa in aree aventi particolari situazioni orografiche e urbanistiche (basse densità abitative, distribuzione dei residenti su più frazioni, assenza di aggregati urbanistici rilevanti) per cui la raccolta della frazione organica risulta essere economicamente dispendiosa.

Ove la situazione urbanistica non permette l'attuazione di misure di riduzione significative della frazione organica è necessario raccoglierla alla fonte in misura variabile da 60 a 90 kg/ab anno.

3. AMBITI DI INTERVENTO.

Gli ambiti di intervento saranno:

- impiantistici: al fine di individuare i fabbisogni impiantistici necessari per il recupero di energia dalla frazione di rifiuti urbani residuali e per il trattamento dei rifiuti organici putrescibili intercettati;
- organizzativi: al fine di prevedere l'accorpamento di alcune ATO;
- economici: al fine di individuare opportune politiche tariffarie.

a. Previsioni impiantistiche necessarie per recuperare energia dalla frazione di rifiuti urbani residuali.

Sulla base dell'analisi dei dati di produzione dei rifiuti urbani negli anni 2000-2005, si stima una produzione di rifiuti al 2012 di circa 2.400.000 tonnellate. Alla luce però della volontà di investire nella prevenzione e riduzione, con l'obiettivo di incidere di circa il 10% sulla quantità di rifiuti stimata, si prevede di avere per il 2012 una produzione di rifiuti urbani in Regione Piemonte sostanzialmente pari al 2003, circa 2.200.000 tonnellate. Fatto salvo il raggiungimento degli obiettivi di legge in termini di raccolta differenziata e recupero di materia, si conferma la volontà di perseguire l'obiettivo di recupero energetico della frazione

residuale dei rifiuti urbani, obiettivo prioritario rispetto ad ogni altra forma di smaltimento che dovrà tener conto di un'esigenza massima nella Provincia di Torino (circa 440.000-630.000 t) e minima della Provincia di Asti (circa 32.000 t).

Tale produzione, distribuita tra le attuali ATO ed analizzata dal punto di vista economico, energetico ed ambientale, evidenzia come i quantitativi di rifiuti urbani residuali prodotti non giustificano la realizzazione di impianti a tecnologia complessa presso ciascuna ATO come previsto dal 152/06, aventi potenzialità tali da garantire carichi termici, rendimenti e costi di esercizio soddisfacenti.

b. Previsioni impiantistiche necessarie per trattare i rifiuti organici putrescibili provenienti dalla raccolta differenziata.

Anche la frazione organica putrescibile intercettata evidenzia una distribuzione della produzione tra le attuali ATO simile a quelle dei rifiuti urbani residuali, con un massimo nella Provincia di Torino (128.000 - 187.000 t) ed un minimo nelle Province di Asti (13.000 t), Biella (9.000 - 13.000 t), Vercelli (9.000 - 13.000 t) e del VCO (11.000 t).

Il contesto impiantistico per i rifiuti organici intercettati è tuttavia differente da quello relativo al recupero energetico, in quanto sono presenti sul territorio impianti di compostaggio attualmente in esercizio.

Da tali premesse si è effettuata un'analisi sui seguenti elementi:

- fabbisogni di trattamento della frazione organica putrescibile;
- presenza di impianti di compostaggio nel territorio regionale, sia pubblici che privati;
- presenza di impianti di trattamento meccanico biologico (TMB) utilizzati per il trattamento biologico della frazione organica presente nei rifiuti urbani indifferenziati (selezionata presso gli impianti);
- valutazione tecnico-economica sulla possibile realizzazione di nuovi impianti di compostaggio e/o riconversione degli impianti di trattamento meccanico biologico in impianti di compostaggio;
- valutazioni in merito all'utilizzo degli impianti di trattamento meccanico biologico attualmente esistenti e non riconvertiti in impianti di compostaggio;
- valutazioni economiche ed ambientali sul trasporto dei rifiuti organici raccolti differenziatamente;
- costi di trattamento attualmente applicati.

Il risultato di questa analisi, alla luce dei principi posti dal legislatore nazionale in ordine alla valorizzazione dell'impiantistica esistente attraverso una ricognizione degli impianti già realizzati e funzionanti, ha evidenziato l'opportunità di soddisfare il fabbisogno di trattamento di rifiuto organico attraverso misure che ottimizzino le risorse impiantistiche esistenti, in luogo della realizzazione di nuovi impianti di compostaggio. Tali misure risultano essere l'utilizzo degli attuali impianti esistenti, sia pubblici che privati, e la conversione degli impianti pubblici di trattamento meccanico biologico di rifiuti urbani indifferenziati, già presenti sul territorio, in impianti di compostaggio. La riconversione impiantistica dovrà essere calibrata sul reale fabbisogno di trattamento dei rifiuti organici e su valutazioni economico ed ambientali, tenendo presente che è facoltà dell'ATO definire l'autosufficienza di trattamento della frazione organica.

Al fine di stimolare l'utilizzo del compost di qualità prodotto sul territorio, la Regione individuerà misure ed iniziative idonee, intervenendo nelle varie fasi della filiera.

c. Ridelimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali e competenze

Sulla base di quanto sopra esposto e dell'esigenza di raggiungere l'autosufficienza di smaltimento dei rifiuti urbani a livello di ciascuna ATO, fermo restando i principi di efficacia, efficienza ed economicità, si rende necessaria una ridelimitazione delle ATO esistenti.

Tenendo conto dei limiti geografici delle Province piemontesi, della distribuzione dei residenti, della produzione dei rifiuti e delle sinergie impiantistiche esistenti in Regione Piemonte, si ritiene congrua una suddivisione del territorio regionale in al massimo 3 ATO corrispondenti in linea di massima alla provincia di Torino (ATO 1), alle province di Alessandria, di Asti, di Biella, di Novara, del Verbano Cusio Ossola, di Vercelli (ATO 2), ed eventualmente alla provincia di Cuneo (ATO 3) accorpando le ATO esistenti. Le ATO esistenti continueranno a svolgere le proprie funzioni fino al completamento dell'accorpamento.

In particolare alle ATO competono la gestione e l'erogazione del servizio di gestione integrata, per il perseguimento degli obiettivi determinati dall'Autorità d'Ambito attraverso la realizzazione, gestione ed erogazione dell'intero servizio, comprensivo delle attività di gestione e realizzazione degli impianti.

Per quel che riguarda la raccolta e la raccolta differenziata, le ATO, sulla base di criteri di efficienza, di efficacia e di economicità, potranno avvalersi dell'attuale organizzazione regionale basata sui consorzi di bacino.

d. Politiche tariffarie.

In un'ottica di contenimento e ripartizione equa dei costi di gestione dei rifiuti (costo di trattamento, costi di trasporto) ed al fine di permettere il conferimento e successivo trattamento dei rifiuti organici in impianti localizzati eventualmente fuori dall'ATO di produzione o in zone decentrate dell'ATO stessa, è necessario prevedere l'adozione di opportune politiche tariffarie su base regionale, intendendo con tale azione individuare criteri ed indicatori economici che consentano di rendere confrontabili le tariffe in territori diversi.

Il piano regionale prevederà adeguate misure di promozione del raggiungimento degli obiettivi previsti attraverso forme di incentivazione.