

DOCUMENTO ANCI LOMBARDIA – DIPARTIMENTO SERVIZI PUBBLICI LOCALI, AMBIENTE E MOBILITA' SULLA PROPOSTA "ATTO DI INDIRIZZI" IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI E DELLE BONIFICHE

Premesse

ANCI Lombardia ritiene la tematica dei rifiuti fondamentale per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile stabiliti dai diversi livelli istituzionali; il ruolo che in questo campo è svolto dai Comuni costituisce uno dei principali apporti delle amministrazioni locali all'affermazione di un'economia di tipo circolare, rispettosa dell'ambiente e compatibile con le risorse dei territori e dell'intero pianeta.

Rifiuti Urbani – risultati conseguiti

Il giudizio di ANCI Lombardia sul quadro generale della gestione dei rifiuti urbani in Lombardia, che vede l'azione coordinata di diversi interlocutori a livello istituzionale, è positivo; l'assetto definito dalla legislazione regionale e dal PRGR 2014 ha consentito di conseguire risultati eccellenti nella gestione ordinaria dei rifiuti e di raggiungere i target fissati dalla normativa in anticipo rispetto ai tempi stabiliti dal D. Lgs. 152/2006.

Raccolta differenziata al 69,7%, recupero di materia al 60,9%, conferimento in discarica per solo lo 0,5% del totale, produzione di rifiuti pro-capite 466,7 kg/ab anno (la più bassa del Nord Italia) sono risultati eccezionali ottenuti grazie all'attivo coinvolgimento dei Comuni sia nella fase di raccolta dei rifiuti urbani sia nella fase di comunicazione al cittadino. Fondamentale per il consolidamento del sistema è stata l'efficacia degli accordi intercorsi tra l'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia e il Consorzio che riunisce i produttori e gli utilizzatori di imballaggi (CONAI).

La collaborazione tra ANCI Lombardia e Regione è stata estesa e si è manifestata in modo fattivo durante la predisposizione delle delibere di giunta regionale n. 4544/2015 (linee guida per i capitolati per i servizi di igiene urbana) e 5105/2016 (linee guida per i regolamenti di gestione dei rifiuti urbani) che costituiscono componenti essenziali del "modello omogeneo" che ha consentito alla Lombardia e ai suoi Comuni di raggiungere risultati rilevanti a livello europeo.

Si sottolinea che i risultati sono stati ottenuti attraverso il coinvolgimento diretto dei Comuni e senza costituzione di ATO territoriali, dimostrando la validità della fiducia dimostrata a suo tempo da Regione Lombardia nei confronti delle amministrazioni comunali. Un eventuale cambio di direzione rispetto a questa modalità di governance comporterebbe un rallentamento della funzionalità del sistema, decisamente negativo per il conseguimento dei nuovi obiettivi posti dalla normativa europea.

Rifiuti Urbani – nuovi obiettivi

Gli elevati livelli di raccolta differenziata conseguiti costituiscono una solida base per affrontare le nuove sfide poste dai documenti sullo sviluppo sostenibile approvati a livello globale (Agenda

2030) e nazionale (SNSvS); importante e positivo è anche il ruolo di stimolo assunto dall'Osservatorio Regionale sull'Economia Circolare e la Transizione Energetica.

La descrizione dell'attuale situazione contenuta nel documento regionale, unitamente al nuovo quadro normativo, consente di individuare nuovi obiettivi nel campo dei rifiuti urbani:

- sostenere il conseguimento degli obiettivi da parte dei territori che oggi non li hanno raggiunti (province di Pavia e Sondrio, circa un terzo dei Comuni lombardi): è opportuno indagare sulle motivazioni di questo ritardo e studiare meccanismi che consentano di superare il gap;
- affrontare i nuovi obiettivi posti dal pacchetto di direttive europee sull'economia circolare.

Questi ultimi possono essere così declinati:

- ridurre la quantità di rifiuti, con particolare riguardo alle plastiche monouso e agli imballaggi, e diminuzione dello spreco alimentare
- estendere le tipologie di raccolta differenziata (tessili e plastiche, in particolare PET) e valutazione dei condizionamenti apportati da nuovi materiali sui processi di recupero (es. bioplastiche nel compostaggio)
- aumentare la quota di riciclo.

La necessità di ridurre la quantità di rifiuti prodotti obbliga ad individuare meccanismi premianti per chi non produce rifiuti, senza che tuttavia ciò si traduca in maggiore dispersione di rifiuti (in questo senso desta interesse l'accento di Regione all'applicabilità di due normative europee sulle acque per fronteggiare la dispersione di rifiuti).

È opportuno rimarcare come alcuni strumenti, rivelatisi molto efficaci per lo sviluppo della raccolta differenziata, difficilmente possono esserlo anche per la riduzione della quantità di rifiuti: ad es., CONAI è costituito da produttori di imballaggi e, se ha dimostrato impegno nella diffusione di meccanismi diretti alla raccolta differenziata e al recupero dei materiali, non può perseguire a cuor sereno una riduzione della vendita di imballaggi.

Con riferimento al programma regionale di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi, si segnala che ANCI Lombardia ha propri rappresentanti nella delegazione trattante il nuovo accordo ANCI-CONAI e si rende disponibile a farsi latrice di eventuali richieste o criticità che Regione Lombardia ritiene possano essere sviluppate nel nuovo accordo ANCI-CONAI e nei relativi allegati tecnici.

Uno strumento interessante per la riduzione della produzioni di rifiuti (purché accompagnato da azioni di informazione ai cittadini e di controllo dei comportamenti) è costituito dalla tariffa puntuale del servizio di raccolta e gestione dei rifiuti (in base Rapporto Rifiuti Urbani ISPRA 2018

attuata solo da 66 Comuni lombardi su 1507), che potrebbe ulteriormente migliorare le prestazioni di raccolta differenziata; tuttavia non si possono nascondere le molteplici difficoltà applicative, soprattutto nelle realtà urbane più complesse.

L'impostazione delle direttive comunitarie che stabiliscono obiettivi di riciclo e non più di raccolta differenziata obbligano ad una differente selezione dei materiali (es. tessili o PET) per consentirne il reimpiego industriale, con conseguente necessità di investimenti strutturali, di nuova comunicazione, il tutto unito a maggiori oneri gestionali.

L'orientamento delle norme europee a promuovere il mercato del materiale riciclato ha spinto ANCI Lombardia a sollecitare la propria organizzazione nazionale affinché di queste tematiche vi sia esplicita traccia negli accordi ANCI-CONAI sugli imballaggi, così da stimolare l'affermarsi sul territorio di un'industria del riciclo che contrasti i fenomeni della vendita all'estero dei materiali raccolti o del loro stoccaggio abusivo.

Il mercato dei prodotti riciclati va adeguatamente promosso ed incentivato anche attraverso interventi normativi sui criteri ambientali minimi (CAM), promuovendo gli acquisti di materiali riciclati (GPP). Sebbene si tratti di competenza nazionale, Regione Lombardia è nelle condizioni di proporre al Ministero delle ipotesi di lavoro condivise per la definizione di nuovi CAM.

Sull'aumento della quota riciclo si condividono le preoccupazioni per la mancata definizione dei decreti ministeriali sulla preparazione per il riutilizzo e per l'incertezza in materia di cessazione della qualifica di rifiuto, che rischiano di compromettere il raggiungimento degli obiettivi comunitari.

Si ritiene che Regione Lombardia debba sostenere, per quanto possibile, le attività di ricerca e industriali che mirano ad introdurre processi innovativi nel recupero di materiali.

Nello specifico, si condivide l'obiettivo di approfondire le problematiche connesse a specifiche categorie di rifiuti (in particolare FORSU e alle plastiche e agli ingombranti) e si sottolinea l'opportunità di valorizzare la frazione organica anche in forme alternative al compostaggio (produzione di biogas, utilizzo come substrato per la produzione di sostanze organiche di pregio).

In relazione ai criteri di assimilazione dei rifiuti, si ritiene auspicabile la costituzione di un gruppo di lavoro che fornisca elementi di maggior approfondimento rispetto al regolamento tipo regionale.

Si ritiene infine che l'applicativo O.R.So., alimentato con dati provenienti dai Comuni lombardi e dagli impianti, debba consentire un accesso libero in consultazione ai Comuni esteso anche ai dati degli altri Comuni e degli impianti ai quali si conferiscono i propri rifiuti.

ANCI Lombardia ha, inoltre, avanzato richiesta ad ANCI affinché la banca dati ANCI-CONAI e l'Osservatorio permanente degli Enti Locali siano interoperabili con l'applicativo O.R.So. (Osservatorio Rifiuti Sovraregionale).

Rifiuti Urbani – impianti di trattamento e smaltimento

Il sistema degli impianti di trattamento dei rifiuti solidi urbani deve essere esclusivamente dimensionato sull'autosufficienza regionale, così da non far ricadere sulla popolazione, sul territorio e sull'ambiente lombardo effetti indotti da decisioni assunte altrove; in un contesto in cui giustamente ci si preoccupa di contenere le emissioni di anidride carbonica per mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici e la Lombardia è impegnata a risolvere i problemi di inquinamento dell'aria che hanno portato a due procedure di infrazione, ogni grammo di rifiuto non lombardo trattato negli impianti presenti nel territorio costituisce una vistosa contraddizione.

Se quindi la Lombardia ha già una dotazione impiantistica che consente l'autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani, il nuovo PRGR non dovrebbe prevedere nuovi impianti e anzi, qualora si dovessero concretizzare i nuovi e più elevati obiettivi di raccolta differenziata, riciclo e riduzione della produzione di rifiuti, si renderebbe opportuna la chiusura degli impianti più obsoleti o la loro conversione finalizzata a coprire altri settori della gestione rifiuti.

All'interno di una logica di autosufficienza nel trattamento dei rifiuti urbani lombardi, si condivide il concetto di stimare il fabbisogno impiantistico nel rispetto di principi di prossimità, così da evitare scelte che sembrino penalizzare alcuni territori rispetto ad altri.

La "rivalutazione della reale necessità di nuova volumetria di discarica, alla luce del raggiungimento dell'autosufficienza nel trattamento mediante incenerimento" prevista dal paragrafo 4.3.6. è del tutto condivisa da ANCI Lombardia, così come l'orientamento ad evitare l'utilizzo delle discariche per i rifiuti urbani e i rifiuti decadenti dal loro trattamento.

Va invece meglio precisato il concetto secondo il quale l'impiantistica destinata ai rifiuti urbani "dovrà assicurare un destino finale per rifiuti speciali prodotti in Lombardia non recuperabili come materia"; poiché nella legislazione sui rifiuti speciali non è previsto il principio di prossimità, anzi è consentita la libera circolazione dei rifiuti, l'idea che gli impianti dispongano di una capacità aggiuntiva rispetto a quella necessaria per i rifiuti urbani può surrettiziamente aprire il varco all'accesso di rifiuti extra-regionali; gli "impianti di piano" dovrebbero poter lavorare solo rifiuti speciali di sola provenienza regionale.

Si condivide la proposta di ridurre le autorizzazioni di semplice stoccaggio di rifiuti; lo stoccaggio deve essere direttamente collegato ad attività di lavorazione dei materiali per ottenere prodotti da riciclo da immettere sul mercato, così da elevare quantitativamente e qualitativamente il mercato dei prodotti riciclati ed incentivare l'economia circolare.

Si ritiene che il PRGR debba tener conto di esigenze di assoluta trasparenza nei confronti dei cittadini e dei loro rappresentanti in merito al percorso di trattamento dei rifiuti.

Rifiuti Urbani - costi di gestione

La decisione assunta a livello nazionale di eliminare i vincoli di bacino al trattamento di rifiuti urbani in impianti di recupero energetico ha aumentato la domanda a carico degli impianti di trattamento lombardi.

Si è creato il paradosso di un incremento delle tariffe di conferimento a carico dei comuni lombardi e della tassa/tariffa rifiuti a carico dei cittadini, danneggiando quindi i territori che hanno assunto un atteggiamento più responsabile nei confronti del tema rifiuti e i cittadini che maggiormente si sono impegnati nella raccolta rifiuti.

La situazione attuale è critica in relazione all'impennata dei costi di diverse tipologie di rifiuti (rifiuto urbano residuo, ingombranti, vernici, inerti, sfalci verdi, ecc.): i corrispettivi delle attività di trattamento e smaltimento, tanto per le frazioni differenziate quanto per il secco residuo indifferenziato, attualmente determinati in esito a gare bandite da ciascun Comune, allo stato attuale comportano un aggravio di procedura di gara per i Comuni, senza che via sia un reale meccanismo di concorrenza e quindi di risparmio della spesa pubblica. Sempre più frequentemente si registrano esiti di gara con un unico offerente, se non addirittura senza alcun offerente, costringendo a dover corrispondere tariffe all'impianto non più correlate ai costi industriali ma solo per garantirsi il destino certo. Oltre a queste maggiori spese, si registrano inoltre minori entrate derivanti, ad esempio, dal crollo del valore della carta da macero.

In attesa quindi di un dimensionamento degli impianti al solo livello di autosufficienza, sarebbe quindi auspicabile una differenziazione tra le tariffe di conferimento riservate ai Comuni di Lombardia (che dovrebbero avere un tetto massimo) rispetto a quelle praticate per rifiuti provenienti da altri territori.

Si ritiene che le tariffe di conferimento agli impianti di recupero e smaltimento debbano essere costantemente monitorate anche per consentire l'ottimizzazione dei nuovi percorsi di definizione dei corrispettivi che l'Autorità di Regolazione per le Reti, l'Energia e l'Ambiente si appresta ad introdurre. La nuova regolazione che ARERA andrà ad approvare costituirà un elemento ineludibile per i Comuni e quindi il PRGR dovrà necessariamente valutarne l'impatto sul sistema lombardo.

Rifiuti Speciali

Il documento evidenzia la grande quantità di rifiuti speciali prodotta in Lombardia e, qualora i dati provenienti da altre Regioni siano ugualmente affidabili, l'elevatissima quota parte lombarda rispetto al totale nazionale (oltre un quinto) deve indurre ad un'azione energica anche in questo campo.

Per i rifiuti speciali si condivide l'obiettivo di valutare "la gestione nell'ottica del rispetto dell'autosufficienza al trattamento", benché non previsto dalla normativa; è quindi auspicabile evitare un sovradimensionamento degli impianti e soprattutto delle discariche destinate ad ospitare rifiuti speciali. In particolare, per quelle riservate allo smaltimento dell'amianto, sarebbe auspicabile analizzare gli esiti degli ultimi bandi di assegnazione di contributi ai cittadini per la rimozione di coperture e di altri manufatti in cemento-amianto da edifici privati e dimensionare le capacità di smaltimento sulle sole necessità regionali.

Si ritiene opportuno che, a livello regionale, vengano stabiliti criteri per evitare di sovraccaricare territori già "sotto pressione" e che, a livello provinciale, venga fatta una pianificazione di massima con individuazione delle aree idonee ad ospitare siti di trattamento dei rifiuti.

Rifiuti Speciali da costruzione/demolizione

Considerata la massa di rifiuti provenienti da costruzione e demolizione si auspica un'azione diretta a:

- diffondere le conoscenze tra operatori ed enti locali e promuovere progetti diretti a separare dalla massa dei rifiuti C/D le singole componenti riciclabili;
- individuare un ente regionale (potrebbe essere ARPA) che garantisca il rigoroso rispetto delle procedure di end of waste per il reimpiego di questi materiali (così come delle scorie di fusione);
- evitare che i Comuni, che sono direttamente (nelle opere pubbliche) o indirettamente (negli interventi urbanistici) il principale "mercato" di questi prodotti, incorrano in "sorprese" riguardo all'impiego di materiali di riciclo: questi non devono avere effetti ambientali di alcun genere, con particolare riguardo alla presenza di inquinanti percolabili nelle acque o tossici per la popolazione umana, animale o vegetale;
- organizzare la formazione dei tecnici comunali in materia di impiego di materiali derivanti da procedure di end of waste nel campo delle costruzioni;
- proporre l'introduzione nei CAM di quote obbligatorie di materiali riciclati nelle opere pubbliche con precisazione che i materiali devono essere certificati da un ente regionale lombardo. Gli impieghi devono preferire materiali provenienti da attività di costruzione/demolizione svolte in Lombardia, nella logica dell'autosufficienza.

Rifiuti Speciali – Fanghi da depurazione

ANCI Lombardia considera molto positivo che il tema dello spandimento dei fanghi di depurazione venga fatto rientrare nel campo della gestione dei rifiuti speciali.

Si ritiene che anche in questo campo debbano essere applicati i concetti di autosufficienza e prossimità. ANCI Lombardia ritiene che andrebbe impedita lo spandimento nelle campagne lombarde di fanghi di depurazione di qualsiasi genere provenienti da altre Regioni.

L'impiego di fanghi di qualità su terreni agricoli deve essere consentito solo qualora da questa somministrazione il suolo riceva un benefico effetto in termini di fertilità agronomica, nel pieno rispetto delle norme sanitarie ed ambientali; le funzioni di controllo su questo tema vanno affidate ad enti dotati di competenze tecniche, senza demandarle ai Comuni, il cui controllo si ridurrebbe ad un'azione burocratico-formale.

Il tema va valutato considerando l'apporto al terreno anche di altre componenti ammendanti e fertilizzanti (reflui zootecnici e compost) ampiamente disponibili in Lombardia e tenendo conto del pericolo di contaminazione delle acque superficiali e profonde, visto che la Lombardia è incorsa nella procedura di infrazione rispetto alla direttiva nitrati. È indispensabile prevenire l'inquinamento del suolo e delle acque.

È auspicabile che venga istituito un controllo di filiera sui fanghi distribuiti in agricoltura e si richiede l'adozione di criteri di trasparenza nei confronti dei territori rispetto a queste prassi. Si auspica una progressiva riduzione dei codici ERR autorizzabili e il divieto di miscelazione di codici EER vietati con codici EER autorizzati.

I Comuni richiedono altresì distanze maggiori rispetto ai centri abitati per gli spandimenti di fanghi.

Rifiuti Urbani e Speciali – risorse economiche

Si ritiene apprezzabile lo sforzo economico di Regione Lombardia a sostegno dell'attuazione del programma e, in particolare, la disponibilità di risorse per accompagnare i Comuni nell'attuazione delle linee guida regionali e nell'affrontare le emergenze derivanti da situazioni illecite o fuori controllo. ANCI Lombardia ritiene essenziale per affrontare casi di abbandono particolarmente difficili sotto il profilo tecnico, amministrativo e giuridico; in queste situazioni i finanziamenti regionali devono privilegiare le situazioni prive di qualsiasi appetibilità urbanistica che non possono usufruire né di finanziamenti privati né di altre forme incentivanti previste dalla legislazione regionale.

Rifiuti Urbani e Speciali – localizzazione

Riguardo ai criteri di localizzazione degli impianti si condivide il fatto che i criteri localizzativi costituiscano uno strumento per garantire la tutela dalla salute, dell'ambiente e del paesaggio e sono funzionali a mantenere l'autosufficienza regionale nel ciclo di gestione dei rifiuti urbani non ostacolando la diffusione di impianti innovativi. Resta tuttavia convinzione di ANCI Lombardia che vadano preservate dalla collocazione di nuovi impianti di qualsiasi genere non solo le aree agricole strategiche (che vengono individuate dai PTCP), ma anche le aree agricole individuate dai PGT comunali, così come debba essere assolutamente evitata l'autorizzazione di nuovi impianti di qualsiasi genere all'interno di aree protette regionali o comunali (PLIS). È inoltre necessario considerare che l'individuazione di aree esondabili prevista dal Piano di

Gestione Rischio Alluvioni (PGRA) preclude l'insediamento di nuovi impianti anche laddove l'iter autorizzatorio sia già in corso (Consiglio di Stato n. 313-2015).

Bonifiche

L'art. 5 della legge regionale 30/2006 pone a carico dei Sindaci i procedimenti operativi e amministrativi (convocazione conferenza servizi, approvazione caratterizzazione, analisi rischio, bonifica, ecc.), inerenti l'attività di bonifica dei siti contaminati per i quali non sia più individuabile il soggetto responsabile dell'inquinamento o questo non sia più economicamente attivo. Il trasferimento di tale obbligo, che la norma nazionale pone in carico alle Regioni, si somma all'obbligatorietà della bonifica d'ufficio imposta ai Comuni dall'art.250 del D.Lgs. 152/2006.

ANCI Lombardia ritiene necessario una riflessione su questa scelta legislativa che, se da un lato individua il Comune come l'ente dotato di strumenti giuridici utili ad attivare le procedure di bonifica (potere di ordinanza, capacità di esproprio, ecc.), dall'altro si scontra con l'assoluta assenza di competenza specifica della stragrande maggioranza dei Comuni. La condizione di difficoltà dei Comuni viene aggravata nei casi in cui sia stata violata la normativa sui reati ambientali e in quelli in cui siano in corso procedimenti fallimentari; infine è da ricordare che la sottrazione di risorse finanziarie ed umane riduce le possibilità di intervento delle Province nelle fasi in cui le industrie potenzialmente inquinanti sono ancora in attività.

Non è intenzione dei Comuni sottrarsi allo svolgimento del proprio ruolo nel risanamento del territorio, ma è necessario che dispongano di un adeguato supporto sia in termini tecnici che in termini economici.

È necessario costituire una task force a livello regionale o, se necessario, a livello provinciale, che affianchi i Comuni per individuare le corrette procedure amministrative, le adeguate azioni di tutela legale degli interessi pubblici, i giusti passi nei procedimenti fallimentari, oltre che ovviamente le tecnologie più idonee alla bonifica ambientale. Questo potrebbe evitare il ricorso a procedure speciali per subentrare a Comuni inadempienti (previste a pag. 35).

Per avere un'idea del grado di difficoltà in cui viene a trovarsi un Comune che debba avviare un procedimento di bonifica, basti citare che la stessa Regione constata un elevato livello di contenzioso nelle azioni di rivalsa nei confronti del responsabile della contaminazione individuato dalla Provincia.

Per quel che riguarda il sostegno economico, pur apprezzando lo sforzo di Regione, si ritiene che i Comuni non debbano sostenere oneri a proprio carico per bonifiche di cui sono incolpevoli: ad es. nella relazione viene detto che ai Comuni viene rimborsato il 50-80% delle spese legali, ma ci si domanda perché un Comune, che non ha alcun potere preventivo in materia di localizzazione ed autorizzazione degli impianti, né poteri di controllo sulle attività industriali ed è normalmente sprovvisto di una avvocatura specializzata nelle tematiche ambientali, debba sostenere spese legali che possono sottrarre risorse anche ingenti ai bilanci comunali.

Nel complesso Regione Lombardia ha positivamente messo in campo una serie di norme utili a promuovere la bonifica dei territori, ma spesso le risorse individuate sono quelle dei Comuni (scomputo degli oneri di urbanizzazione secondaria) o quelle del territorio (bonus volumetrici); tali risorse sono disponibili solo in contesti appetibili sotto il profilo urbanistico ed il rischio è che siti in zone non destinate a riqualificazione urbanistica vedano rimandare gli interventi per mancanza di fondi. È auspicabile che la Regione metta a disposizione degli Enti interessati fondi adeguati alle necessità.

Si apprezza la volontà di Regione di estendere l'accesso ai dati sui siti contaminati anche agli enti locali in un'ottica di massima trasparenza; analoga possibilità di informazione è auspicabile per i dati riferiti alle acque sotterranee.

Considerata l'elevata incidenza dei punti vendita carburanti tra i siti contaminati e rilevato l'aumento dei distributori dismessi, è opportuno verificare se sia necessario individuare forme di incentivazione per il risanamento di questa tipologia di aree.

ANCI Lombardia è a disposizione sia per definire precise forme di regolamentazione per la realizzazione degli interventi di bonifica sia per individuare forme di semplificazione delle norme; si ritiene che il coinvolgimento dei Comuni attraverso ANCI sia necessario anche nella definizione dei criteri per stabilire le priorità d'intervento regionale, che tengano conto delle segnalazioni del territorio.

ANCI Lombardia si riserva di effettuare ulteriori considerazioni su questo tema nell'ambito della procedura di V.A.S. alla quale sarà sottoposto l'aggiornamento del Programma di Gestione dei Rifiuti.

Milano, 9 ottobre 2019

A cura di Fabio Binelli, Coordinatore del Dipartimento Servizi Pubblici Locali, Ambiente e Mobilità di ANCI Lombardia