



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

Il Presidente

Protocollo CRL.2019.0011583 del 25/07/2019

Al Signor Presidente
della Commissione consiliare VI

e, p.c. Ai Signori Presidenti
delle altre Commissioni consiliari

Ai Signori Componenti
l'Ufficio di Presidenza

Ai Signori Consiglieri regionali

Al Signor Presidente
della Giunta regionale

Ai Signori Assessori regionali

Ai Signori Sottosegretari regionali

LORO INDIRIZZI

Oggetto: PDA n. 26 DI INIZIATIVA: PRESIDENTE DELLA GIUNTA

Atto di indirizzi, ai sensi del comma 3 dell'articolo 19 della l.r. 12 dicembre 2003, n. 26 in materia di programmazione della gestione dei rifiuti e delle bonifiche “Piano verso l'economia circolare”.

Trasmetto, per l'istruttoria di competenza, la proposta di deliberazione descritta in oggetto.

La documentazione è disponibile in copia o visione presso la segreteria della Commissione.

Con i migliori saluti

ALESSANDRO FERMI

Documento informatico sottoscritto con firma digitale, ai sensi dell'art.24, del D.lgs. 7 marzo 2005 n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale)

allegato PDA 26.pdf

Firma autografa sostituita con indicazione a stampa del nominativo del soggetto responsabile ai sensi del D.Lgs. 39/93 art. 3 c. 2.



Regione Lombardia

LA GIUNTA

DELIBERAZIONE N° XI / 1976

Seduta del 22/07/2019

Presidente

ATTILIO FONTANA

Assessori regionali

FABRIZIO SALA *Vice Presidente*
STEFANO BOLOGNINI
MARTINA CAMBIAGHI
DAVIDE CARLO CAPARINI
RAFFAELE CATTANEO
RICCARDO DE CORATO
MELANIA DE NICHILLO RIZZOLI
PIETRO FORONI

GIULIO GALLERA
STEFANO BRUNO GALLI
LARA MAGONI
ALESSANDRO MATTINZOLI
SILVIA PIANI
FABIO ROLFI
MASSIMO SERTORI
CLAUDIA MARIA TERZI

Con l'assistenza del Segretario Fabrizio De Vecchi

Su proposta dell'Assessore Raffaele Cattaneo

Oggetto

APPROVAZIONE DELLA PROPOSTA DI ATTO DI INDIRIZZI, AI SENSI DEL COMMA 3 DELL'ARTICOLO 19 DELLA L.R. 12 DICEMBRE 2003, N. 26 IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI E DELLE BONIFICHE "PIANO VERSO L'ECONOMIA CIRCOLARE"- (PROPOSTA DI DELIBERAZIONE CONSILIARE)

Si esprime parere di regolarità amministrativa ai sensi dell'art.4, comma 1, l.r. n.17/2014:

Il Direttore Generale Mario Nova

Il Dirigente Elisabetta Confalonieri

L'atto si compone di 42 pagine

di cui 37 pagine di allegati

parte integrante



Regione Lombardia

LA GIUNTA

VISTI:

- la Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008 , relativa ai rifiuti, così come modificata dalla direttiva 2018/851/UE;
- la Direttiva 1999/31/CE, del Consiglio, relativa alle discariche di rifiuti così come modificata dalla direttiva 2018/851/UE;
- la Direttiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo e del Consiglio, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio così come modificata dalla direttiva 2018/852/UE;
- la Direttiva 2000/53/CE, del Parlamento e del Consiglio relativa ai veicoli fuori uso, così come modificata dalla direttiva 849/2018/UE;
- la Direttiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a pile a accumulatori e relativi rifiuti, così come modificata dalla direttiva 849/2018/UE;
- la Direttiva 2012/19/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa, relativa a Raae, rifiuti di apparecchiature elettriche e elettroniche così come modificata dalla direttiva 849/2018/UE
- la direttiva (Ue) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente;
- il d.gs 152/2006 " Norme in materia ambientale";
- la l.r. 26/2003 "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche";
- la d.g.r. N° 1990 del 20/06/2014 "Approvazione del Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (P.R.G.R.) comprensivo di Piano Regionale delle Bonifiche (P.R.B.) e dei relativi documenti previsti dalla Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.); conseguente riordino degli atti amministrativi relativi alla pianificazione di rifiuti e bonifiche";

DATO ATTO che con d.g.r. n° 1512 del 08/04/2019. "Aggiornamento della pianificazione regionale per la gestione dei rifiuti, costituita dall'atto di indirizzi e dal Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) comprensivo del Programma di Bonifiche delle Aree Inquinata (PRB), della relativa Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e Valutazione di Incidenza (VInCA) – avvio del procedimento" è stato avviato il procedimento per l'aggiornamento del PRGR, comprensivo del PRB e della relativa procedura di VAS e VInCA;

RICHIAMATO l'art.199 del d.lgs.152/2006 che:



Regione Lombardia

LA GIUNTA

- al comma 10 prevede che le regioni provvedono alla valutazione della necessità dell'aggiornamento del piano almeno ogni sei anni, nonché alla programmazione degli interventi attuativi occorrenti in conformità alle procedure e nei limiti delle risorse previste dalla normativa vigente
- al comma 5 stabilisce che costituiscono parte integrante del piano regionale i piani per la bonifica delle aree inquinate;
- al comma 1 prevede che le regioni approvino piani regionali di gestione rifiuti, applicando la procedura di VAS, come già stabilito dall'art. 6 comma 1 e 2, lettera a);
- al comma 7 stabilisce che l'approvazione del Piano Regionale o il suo adeguamento è requisito necessario per accedere ai finanziamenti nazionali;

RICHIAMATO altresì l'art. 19, comma 3 della l.r. 26/2003 secondo cui la pianificazione regionale per la gestione dei rifiuti è sottoposta ad aggiornamento almeno ogni sei anni;

DATO ATTO che ai sensi del comma 3 dell'art. 19 della l.r. 26/2003 la pianificazione regionale in materia di rifiuti e bonifiche è costituita dall'atto di indirizzi, approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale, e dal Programma di Gestione dei Rifiuti, comprensivo del Programma di Bonifica delle Aree Inquinata (PRB) approvato dalla Giunta regionale e con il quale sono individuate le azioni e i tempi per il raggiungimento degli obiettivi contenuti nell'atto di indirizzi;

TENUTO CONTO degli esiti del primo e del secondo Rapporto di Monitoraggio del PRGR-PRB che confermano gli scenari elaborati nel Programma, che pertanto non necessitano un reindirizzamento;

DATO ATTO che gli scenari evolutivi e i relativi obiettivi contenuti nel PRGR-PRB 2014 hanno una previsione temporale fino al 2020;

PRESO ATTO che le recenti direttive europee, approvate il 30 maggio 2018, che costituiscono il "Pacchetto economia circolare" e modificano le preesistenti direttive e introducono nuovi obiettivi sulla gestione dei rifiuti che devono essere recepiti sia nella normativa nazionale che nella pianificazione regionale;

DATO atto che lo schema di disegno di legge, recante delega al governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione Europea - legge di delegazione europea 2018, prevede, all'art. 14, la redazione di specifici



Regione Lombardia

LA GIUNTA

piani regionali di gestione dei fanghi di depurazione delle acque reflue, all'interno dei piani regionali di gestione dei rifiuti speciali, mirati alla chiusura del ciclo dei fanghi nel rispetto dei principi di prossimità e di autosufficienza;

RITENUTO, pertanto, nelle more dell'approvazione di tale disposto normativo, vista la rilevanza dell'argomento, di procedere ad effettuare un specifico approfondimento sulla gestione dei fanghi di depurazione delle acque reflue, all'interno del Piano Regionali di Gestione dei Rifiuti, mirato alla chiusura del ciclo della gestione dei fanghi nel rispetto dei principi di prossimità e di autosufficienza e alla definizione di indirizzi per la gestione dei fanghi in un'ottica di diversificazione dei destini con l'obiettivo del conferimento in agricoltura dei soli fanghi di alta qualità;

RITENUTO di effettuare, all'interno delle Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti, vista la rilevanza dell'argomento, uno specifico approfondimento sulla presenza di amianto in Lombardia, anche al fine di definire le stime sui quantitativi di materiali da rimuovere e il conseguente il fabbisogno impiantistico;

VISTA la proposta di Atto di indirizzi, ai sensi del comma 3 dell'articolo 19 della l.r. 12 dicembre 2003, n. 26 in materia di programmazione della gestione dei rifiuti e delle bonifiche "PIANO VERSO L'ECONOMIA CIRCOLARE", di cui all'allegato A parte integrante de presente atto, predisposta dagli uffici regionali;

RITENUTO di condividere i contenuti della suddetta proposta e di trasmetterla al Consiglio regionale per l'approvazione;

VISTO il Programma regionale di Sviluppo della XI Legislatura e in particolare il Risultato Atteso ter 0903.202 "Aggiornamento della pianificazione in materia di rifiuti e sua attuazione";

A voti unanimi espressi nelle forme di legge;

DELIBERA

1. di approvare l'allegato A "Proposta di Atto di indirizzi, in materia di programmazione della gestione dei rifiuti e delle bonifiche, ai sensi del comma 3 dell'art. 19 della l.r. 12 dicembre 2003, n. 26 - PIANO VERSO L'ECONOMIA CIRCOLARE" che costituisce parte integrante e sostanziale della presente delibera;



Regione Lombardia
LA GIUNTA

2. di trasmettere la presente deliberazione al Consiglio Regionale per l'assunzione degli atti di competenza in conformità all'art. 19, comma 3, della Legge Regionale 12 dicembre 2003, n. 26.

IL SEGRETARIO
FABRIZIO DE VECCHI

Atto firmato digitalmente ai sensi delle vigenti disposizioni di legge

Proposta di Atto di indirizzi, in materia di programmazione della gestione dei rifiuti e delle bonifiche, ai sensi del comma 3 dell'articolo 19 della l.r. 12 dicembre 2003, n. 26

“PIANO VERSO L'ECONOMIA CIRCOLARE”

1 Premessa.....	2
2 Riferimenti normativi.....	3
3 Riferimenti programmatici	4
4 La programmazione dei rifiuti urbani	5
4.1 Il contesto di riferimento	5
4.2 Stato di fatto della produzione e gestione dei rifiuti urbani	7
4.3 contenuti e obiettivi del programma sulla gestione dei rifiuti urbani.....	8
4.3.1 Contenuti del programma.....	8
4.3.2 Produzione dei rifiuti urbani	9
4.3.3 Raccolta differenziata	9
4.3.4 Preparazione per il riutilizzo e riciclo.....	10
4.3.5 Scenari generali di gestione dei rifiuti urbani.....	11
4.3.6 Fabbisogno impiantistico.....	11
4.3.7 Analisi dei costi di gestione.....	13
4.3.8 Focus su particolari categorie di rifiuto urbano	14
5 La gestione dei rifiuti speciali.....	14
5.1 Il contesto di riferimento	15
5.2 Obiettivi della gestione dei rifiuti speciali	16
5.3 Focus su particolari categorie di rifiuti	16
5.4 Programma sulla gestione dei fanghi da depurazione	17
5.5 Programma sui rifiuti contenenti amianto	17
6 Programma di prevenzione dei rifiuti	18
7 Programma di riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica	18
8 Programma regionale di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio	19
9 Strumenti a sostegno dell'attuazione del programma	20
10 Criteri per l'individuazione, delle aree idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti	21
11 Lotta all'illecito.....	22

12 Piano regionale di bonifica delle aree inquinate	23
12.1 Premesse.....	23
12.2 Contesto di riferimento	23
12.2.1 Riferimenti normativi nazionali	23
12.2.2 Riferimenti normativi regionali.....	24
12.2.3 Strumenti di pianificazione regionale vigente.....	26
12.3 Stato delle attività in materia di bonifiche di siti contaminati	27
12.4 Obiettivi per la pianificazione in materia di bonifica dei siti contaminati	29
12.4.1 Gestione dei procedimenti di bonifica sul territorio	29
12.4.2 Definizione delle priorità di intervento regionali	30
12.4.3 Rigenerazione delle aree contaminate dismesse, sottoutilizzate e degradate	31
12.4.4 Gestione dei rifiuti prodotti nel corso degli interventi di bonifica.....	31
12.4.5 Prevenzione della contaminazione.....	32
12.4.6 Tutela delle acque sotterranee dall'inquinamento	33
12.5 Strumenti a sostegno dell'attuazione del Piano regionale delle Bonifiche	34
13 Il monitoraggio delle azioni per il raggiungimento degli obiettivi.....	36

1 Premessa

Così come previsto dall'art 199 del d.lgs 152/2006, le regioni predispongono e adottano piani regionali di gestione dei rifiuti, comprensivi di piani per la bonifica delle aree inquinate; per l'approvazione dei piani regionali si applica la procedura prevista in materia di VAS.

Ai sensi dell'art 19 della l.r. 26/2003 la pianificazione regionale è costituita dall'atto di indirizzi, approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale, e dal programma di gestione dei rifiuti, approvato dalla Giunta regionale e con il quale sono individuate le azioni e i tempi per il raggiungimento degli obiettivi contenuti nell'atto di indirizzi.

Regione Lombardia dal 2005 è dotata di uno strumento, il Programma Regionale di Gestione Rifiuti (PRGR), che risponde ai mandati normativi e ha consentito negli anni di garantire una gestione efficiente, con costi per il cittadino inferiori alle altre regioni italiane, ed efficace, raggiungendo i target prefissati per gli obiettivi di tutela ambientale.

Il PRGR 2005 è stato aggiornato nel 2014, è comprensivo del Piano Regionale Bonifiche (PRB) ed è stato approvato con d.g.r. n. 1990 del 20 giugno 2014; le norme vigenti prevedono la rivalutazione del Piano dopo sei anni e l'eventuale conseguente aggiornamento, cui ci si appresta.

I monitoraggi biennali effettuati per il PRGR 2014, nell'ambito del processo di Valutazione Ambientale Strategica, cui è stato assoggettato il piano (1° monitoraggio 2017 e 2° monitoraggio 2019) contengono elementi utili per l'attività di valutazione più complessiva in atto. La Lombardia si è dotata di un Osservatorio regionale rifiuti presso ARPA che consente di disporre dei dati quantitativi di riferimento.

2 Riferimenti normativi

La direttiva comunitaria 98/2008/Ce prevede che i Piani di gestione e i Programmi di prevenzione dei rifiuti siano valutati almeno ogni sei anni e, se opportuno, riesaminati ai sensi degli articoli 9 e 11 della direttiva stessa. Il d.lgs. 152/2006 stabilisce che le regioni provvedano alla valutazione della necessità dell'aggiornamento del Piano almeno ogni sei anni.

Il Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR), comprensivo del Piano di Bonifiche delle Aree Inquinatae (PRB), approvato con d.g.r. 1990/2014, deve, quindi, essere sottoposto ad aggiornamento; il presente documento costituisce l'Atto di indirizzi per le politiche regionali in materia di pianificazione e gestione dei rifiuti urbani e speciali e di bonifica delle aree inquinate, sulla base del quale la Giunta predisporrà il documento di aggiornamento del Programma regionale e coordinerà il sistema di strumenti da porre in essere per raggiungere gli obiettivi definiti, da modulare nell'orizzonte temporale della durata di sei anni.

Ai sensi dall'art. 199 del d.lgs. 152/2006, l'aggiornamento del Programma sarà sottoposto alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) così come previsto dalla Parte II d.lgs. 152/2006.

Il Programma del 2014 è stato redatto nel rispetto della direttiva comunitaria 2008/98/Ce e della normativa nazionale di riferimento. Il PRGR ha, quindi, recepito la gerarchia comunitaria per la gestione dei rifiuti che pone al primo posto la prevenzione, seguita dalla preparazione per il riutilizzo, dal riciclo, dal recupero di altro tipo, come ad esempio il recupero energetico, e solo come ultimo destino possibile ammette lo smaltimento in discarica.

Elemento innovativo della programmazione regionale è il fatto che le scelte individuate, in particolare per quanto riguarda i rifiuti urbani, sono state supportate dalla metodica di Analisi del Ciclo di Vita (LCA, Life Cycle Assessment) applicata ai sistemi di gestione dei rifiuti, così da consentire una visione globale della filiera prodotto-rifiuto-riciclo-smaltimento finale atta ad una più attenta e consona pianificazione regionale in materia.

Il Rapporto Ambientale, redatto nell'ambito della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) per l'approvazione del PRGR-PRB, ha stabilito che il Programma avrebbe dovuto essere sottoposto a monitoraggio con cadenza biennale. Dal primo rapporto di monitoraggio, relativo agli anni 2014-2016, è emersa la conferma degli scenari elaborati nel Programma, con un buon andamento di quasi tutti gli indicatori, e quindi la mancata necessità di un riorientamento. Il secondo rapporto di monitoraggio per gli anni 2016-2018 ha confermato tale buon andamento.

Il 18 aprile del 2018 il Parlamento europeo ha approvato le quattro direttive sull'economia circolare, che dovranno essere recepite dallo Stato Italiano entro il 5 luglio 2020, mettendo in atto il principio cardine del pacchetto sull'economia circolare secondo cui i rifiuti non devono più costituire un costo per le aziende e cittadini, ma essere una risorsa di mercato.

Il Programma verrà pertanto aggiornato sulla base dei contenuti delle nuove direttive sull'economia circolare.

L'innalzamento dei target di riciclo dei rifiuti urbani e da imballaggio, l'inserimento di un limite di conferimento massimo in discarica, l'estensione degli obblighi di raccolta separata ai rifiuti organici, tessili e domestici pericolosi sono le principali novità delle quattro direttive.

Con riferimento ai Piani di gestione dei rifiuti la direttiva 2018/851/Ue, di modifica della direttiva 98/2008/Ce, sostanzialmente conferma l'elenco degli elementi obbligatori e quello degli elementi facoltativi della pianificazione. Viene, però, introdotto l'obbligo dei Piani di gestione rifiuti di conformarsi, oltre che alle prescrizioni in materia di piani di gestione degli imballaggi e alla strategia per ridurre i rifiuti biodegradabili in discarica, anche agli obiettivi in materia di preparazione per il riutilizzo e riciclo, a tutte le prescrizioni sui rifiuti e i trattamenti non ammissibili in discarica di cui alla direttiva 1999/31/Ce e, ai fini della prevenzione dell'abbandoni di piccoli rifiuti in luoghi pubblici, alle prescrizioni contenute nei programmi di misure previsti dalla direttiva 2008/56/Ce e dalla direttiva 2000/60/Ce.

La Direttiva Parlamento europeo e Consiglio Ue 2019/904/Ue disciplina sulla riduzione della plastica con particolare attenzione alla plastica monouso. Gli stati membri dovranno recepire la direttiva entro il 03/07/2021 anche se per alcune disposizioni sono previsti tempi più lunghi di applicazione. Gli Stati membri dovranno adottare le misure previste dalla direttiva stessa e andranno integrate nei piani di gestione dei rifiuti e dei programmi di prevenzione dei rifiuti.

3 Riferimenti programmatici

Nel 2015 l'ONU ha approvato l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e tra i 17 Goal per la sostenibilità ha previsto il goal "Produzione e consumo responsabili" (SDG n.12) con i seguenti traguardi:

12.3 Entro il 2030, dimezzare lo spreco alimentare globale pro-capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto.

12.4 Entro il 2020, raggiungere la gestione eco-compatibile di sostanze chimiche e di tutti i rifiuti durante il loro intero ciclo di vita, in conformità ai quadri internazionali concordati, e ridurre sensibilmente il loro rilascio in aria, acqua e suolo per minimizzare il loro impatto negativo sulla salute umana e sull'ambiente.

12.5 Entro il 2030, ridurre in modo sostanziale la produzione di rifiuti attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclo e il riutilizzo.

Tali traguardi sono stati ripresi nella Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile nell'impegno a "affermare modelli sostenibili di produzione e consumo" con azioni volte a:

- Dematerializzare l'economia, migliorando l'efficienza dell'uso delle risorse e promuovendo meccanismi di economia circolare.
- Abbattere la produzione di rifiuti e promuovere il mercato delle materie prime seconde.

Regione Lombardia sta procedendo alla definizione della strategia regionale per lo sviluppo sostenibile, quale contributo al conseguimento degli obiettivi nazionali e globali.

Regione Lombardia, su impulso di Confindustria Lombardia, ha deciso di istituire l'Osservatorio sull'Economia Circolare e la Transizione Energetica, individuando da subito quattro Tavolo tematici, per quanto riguarda la materia: il Tavolo sui rifiuti inerti da costruzione e demolizione, il Tavolo sui fanghi di depurazione, il Tavolo sulle scorie e il Tavolo sullo spreco alimentare. Tali Tavoli tematici prevedono la collaborazione dei diversi portatori di interesse e hanno come

obiettivo quello di definire strumenti volti a favorire il più possibile lo sviluppo di un'economia circolare. Altri tavoli potranno essere istituiti successivamente, secondo le necessità emergenti.

Le indicazioni e le proposte di azioni che scaturiranno dai lavori dei Tavoli saranno recepite nei contenuti dell'aggiornamento del PRGR e ne costituiranno gli strumenti attuativi funzionali al raggiungimento degli obiettivi di programma volti allo sviluppo dell'economia circolare.

Nell'ambito del percorso di autonomia differenziata ex art. 116 Cost. attivato nel 2017 da Regione Lombardia, un importante rilievo hanno assunto, oltre alle richieste di portata generale riguardanti la potestà legislativa, regolamentare ed amministrativa in materia ambientale, le istanze specifiche in tema di gestione dei rifiuti, che, nel corso della trattativa, tecnico-politica, con il Governo (nello specifico con il Dipartimento per gli Affari regionali e con il Ministero dell'Ambiente) hanno, tra l'altro, riguardato:

- i criteri relativi alla localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti,
- gli ordini di preferenza nell'ingresso negli impianti di smaltimento presenti nel territorio regionale dei rifiuti aventi codice EER 191212,
- i criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani,
- l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura;
- cessazione, caso per caso, della qualifica di rifiuto (end of waste),

Le richieste sono state esaminate dal Ministero dell'Ambiente, che su alcune ha dato il proprio assenso tecnico e su altre si è riservato un approfondimento. E' stata, quindi, predisposta una bozza d'Intesa esaminata dal Consiglio dei Ministri lo scorso 14 febbraio, che costituirà il documento da cui partire per giungere alla sottoscrizione dell'Intesa.

4 La programmazione dei rifiuti urbani

4.1 Il contesto di riferimento

In Regione Lombardia sono presenti circa 1850 impianti che trattano anche rifiuti urbani, di cui 11 inceneritori. Tale disponibilità impiantistica ha permesso di garantire la piena autosufficienza nella gestione dei rifiuti urbani e di quelli decadenti dal loro trattamento assicurando al contempo delle tariffe al cittadino più vantaggiose rispetto a quelle applicate nella maggior parte delle altre regioni.

Tale sistema di gestione è stato in grado di garantire anche elevati livelli di qualità del servizio con un media regionale di raccolta differenziata, nel 2017, pari al 69,7 %, un avvio a recupero di materia pari al 60,9% e un conferimento diretto in discarica del solo 0,5%. Regione Lombardia, con il modello di gestione adottato, è riuscita ad attuare gli obiettivi comunitari relativi alla gerarchia di gestione dei rifiuti che privilegiano il recupero di materia e energia e considerano lo smaltimento in discarica come destino residuale.

Regione Lombardia, a partire dalle scelte del PRGR 2005 e con la l.r. 26/2003, ha attribuito in una logica sussidiaria le competenze sulla gestione dei rifiuti ai diversi enti presenti sul territorio e con il PRGR, approvato nel 2014, ha definito obiettivi e strumenti per attuare le indicazioni comunitarie, dando priorità alla necessità di mantenere l'autosufficienza nell'intero ciclo di gestione dei rifiuti urbani. Per tale ragione la pianificazione ha individuato come "impianti di piano"

gli 11 inceneritori e gli 11 Trattamenti Meccanici Biologici (TMB) lombardi, autorizzati a trattare i rifiuti urbani indifferenziati e per gli 11 inceneritori, classificati come impianti di recupero energetico, ha definito delle priorità di accesso volte a garantire l'autosufficienza regionale per il trattamento di rifiuti urbani e di quelli decadenti dal loro trattamento, al fine di assicurare l'effettiva chiusura del ciclo di gestione.

Nel modello organizzativo di Regione Lombardia, che non ha previsto l'istituzione degli ATO nel rispetto delle indicazioni del comma 7 dell'art 200 del d.lgs. 152/2006, il comune è l'ente che affida il servizio di gestione dei rifiuti urbani e gli "impianti di piano", definiti dalla pianificazione regionale, sono funzionali a garantire la ricezione dei flussi di rifiuti indifferenziati prodotti dai comuni lombardi.

Tale sistema ha consentito agli operatori del settore di avere un destino certo per i rifiuti urbani e per i rifiuti decadenti dal loro trattamento e ha permesso lo sviluppo di un sistema con un'applicazione di costi di conferimento tra i più vantaggiosi a livello nazionale, che si sono determinati in una logica di mercato, a fronte di un sistema in equilibrio, pianificato e autosufficiente.

L'art 35 comma 1, del d.lgs. n. 133 del 2014, come convertito in legge dalla legge n. 164 del 2014, prevede che: il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, individua a livello nazionale:

- la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio e autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto;
- gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio economico fra le aree del territorio nazionale.

Lo stesso articolo 35 ribadisce che non sussistono vincoli di bacino al trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico e stabilisce che nei suddetti impianti deve comunque essere assicurata priorità di accesso ai rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale fino al soddisfacimento del relativo fabbisogno e, solo per disponibilità residua autorizzata, al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre regioni.

Il DPCM del 10 agosto 2016, attuativo del sopra citato articolo 35, individua cinque macroaree, per ognuna delle quali definisce l'esistenza o meno di un fabbisogno residuo di incenerimento ai fini del raggiungimento dell'autosufficienza per singola macroarea. In particolare, per la macroarea geografica del nord (Piemonte, Valle d'Aosta, PA Trento, PA Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna e Lombardia) l'analisi condotta ha evidenziato un tendenziale equilibrio tra il fabbisogno d'incenerimento e la capacità di incenerimento complessiva, considerando, quindi, il territorio tendenzialmente autosufficiente per quanto concerne il trattamento termico dei rifiuti urbani e decadenti dal loro trattamento e prevedendo che la gestione del deficit delle Regioni con fabbisogno di incenerimento venga coperto dalla sovraccapacità impiantistica lombarda.

Per le restanti macroaree è emersa l'esigenza di provvedere ad un fabbisogno residuo d'incenerimento e per le singole regioni sono state individuate precise potenzialità aggiuntive di incenerimento da conseguire attraverso la realizzazione di nuovi impianti.

Nell'ambito di un giudizio promosso da alcune associazioni, la Corte di Giustizia Europea ha censurato la circostanza che il DPCM non sia stato sottoposto al procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (Sentenza Corte di Giustizia UE 8 maggio 2019, causa C-305/18).

Il TAR Lazio non si è ancora pronunciato in maniera definitiva sul DPCM, né si ha notizia di come lo Stato intenda ottemperare all'inequivocabile giudizio fissato dai Giudici Europei, da cui non potrebbe che discendere l'invalidazione dell'atto.

Ad oggi la mancata attuazione, a livello delle altre macroaree, degli obiettivi di autosufficienza previsti dal DPCM 10 agosto 2016, ha comportato un invio di rifiuti decadenti dal trattamento degli urbani, da parte di regioni non appartenenti alla macro area geografica del nord, presso gli impianti di incenerimento lombardi.

La conseguenza di tali flussi ha inevitabilmente comportato una maggiore richiesta di conferimento dei rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani negli impianti di incenerimento lombardi ed il conseguente incremento delle tariffe di conferimento presso tali impianti a causa della disponibilità a pagare prezzi maggiori da parte delle regioni non appartenenti alla macro area del nord, con il possibile conseguente futuro incremento anche delle tariffe rifiuti pagata dai cittadini lombardi.

Gli effetti di questa destabilizzazione dei flussi sono in continua evoluzione e, quindi, non ancora completamente stimabili.

Recenti sono le interlocuzioni di Regione con l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) la cui competenza, a seguito di alcuni interventi normativi, è stata estesa anche a funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati.

Nell'ambito di tali competenze in materia di regolazione tariffaria attribuite ad ARERA, Regione ha espressamente chiesto all'Autorità l'attivazione di un percorso di merito per lo sviluppo degli approfondimenti necessari affinché le nuove disposizioni o indirizzi nazionali concorrano positivamente allo sviluppo della qualità ed economicità dei servizi erogati in Regione anche a fronte della dotazione impiantistica già presente sul territorio.

4.2 Stato di fatto della produzione e gestione dei rifiuti urbani

Sulla base dei dati dell'ultima Relazione sulla Produzione e Gestione dei Rifiuti in Regione Lombardia, redatta da ARPA ai sensi dell'art.18 della L.R. n. 26 del 12 dicembre 2003 (dati rifiuti urbani anno 2017), risulta che la popolazione residente in Regione Lombardia è pari a 10.036.258 abitanti. Nell'anno 2017, rispetto al 2016, l'incremento è stato pari al +0,2%, di poco superiore all'anno precedente. A partire dal 2013 il tasso di crescita si è sempre mantenuto costante, ovvero pari al +0,1%, rispetto ad incrementi prossimi al +1% registrati in precedenza.

La produzione totale dei rifiuti urbani in Regione Lombardia nel 2017 è stata pari a 4.684.043 tonnellate; dopo il picco di produzione di rifiuti urbani, registrato nel 2008 di 5.029.428 tonnellate, si è interrotto il trend di crescita registrando una progressiva e costante decrescita fino all'anno 2013, a partire dal quale si è avuta una sostanziale stabilizzazione della produzione con lievi oscillazioni.

Il dato di produzione totale disaggregato a livello provinciale, mostra una situazione che si ripropone sempre simile agli anni precedenti: la Città Metropolitana di Milano incide per il 32,0% sul totale della produzione regionale, seguita da quelle di Brescia (13,6%), Bergamo (10,5%), Varese (8,9%) e Monza e Brianza (7,7%), mentre le rimanenti sette province rappresentano meno di un terzo della produzione totale (27,3%).

Il dato regionale 2017 di produzione pro-capite di rifiuti urbani è stato di 466,7 kg/ab*anno, in diminuzione del -1,8% rispetto all'anno precedente, confermando un trend decrescente che dura dal 2008.

Per monitorare la riduzione della produzione dei rifiuti urbani nel PRGR è stato introdotto l'innovativo indicatore del disaccoppiamento dell'andamento della spesa media mensile per consumi delle famiglie rispetto alla produzione pro capite dei rifiuti urbani. Il monitoraggio di tale indicatore ha registrato un trend favorevole in quanto la produzione pro capite dei rifiuti urbani si è ridotta maggiormente rispetto alla variazione della spesa per i consumi delle famiglie, mostrando in maniera abbastanza evidente il disaccoppiamento in atto.

Immediatamente dopo la prevenzione e la riduzione della produzione, la normativa europea colloca il recupero di materia come principale obiettivo della gestione dei rifiuti.

La raccolta differenziata, da considerarsi uno strumento da attuare per massimizzare il recupero di materia, è in continua crescita e nel 2017 si attesta al 69,7%.

A livello regionale e in tutte le province ad esclusione di Pavia e Sondrio è stato raggiunto o superato l'obiettivo nazionale del 65% (previsto dall'art. 205 del D.LGS. 152/2006). A livello comunale oltre i due terzi dei comuni lombardi hanno superato l'obiettivo del 65%.

Oltre agli obiettivi di raccolta differenziata, la L.R. n. 26/2003 prevede indicatori di recupero di materia, di energia e di recupero complessivo. L'indicatore "Avvio a recupero di materia" è in continua e costante crescita ed è per il 2017 pari al 60,9%. L'avvio a recupero di energia è pari al 24,1% in diminuzione rispetto al 2016 del 4,9%, in conseguenza ad un aumentato recupero di materia e ad una riduzione del rifiuto urbano indifferenziato.

Con riferimento al conferimento di rifiuti diretti in discarica, si conferma il trend in costate e continua decrescita. Nel 2017 sono state smaltite direttamente in discarica 22.981 tonnellate di rifiuti urbani non differenziati (corrispondenti a circa lo 0,5% del totale dei rifiuti urbani), con una diminuzione rispetto al 2016 pari a -22,5%.

Le uniche due province nelle quali si registrano conferimenti in discarica più "significativi" rispetto alla percentuale regionale sono quelle di Como e Varese, nel cui territorio dei comuni di Mozzate (CO) e Gorla Maggiore (VA) è presente una discarica di rifiuti non pericolosi dotata di un impianto da cui i rifiuti sono depositati in discarica a seguito di un processo di pre-trattamento ed igienizzazione del rifiuto urbano indifferenziato.

4.3 Contenuti e obiettivi del programma sulla gestione dei rifiuti urbani

4.3.1 Contenuti del programma

Nell'ambito dell'attività di aggiornamento del Programma, varranno valutati i contenuti e aggiornati in conformità alle indicazioni della recente normativa comunitaria, nazionale, regionale di riferimento e delle indicazioni scaturite dai Rapporti di Monitoraggio.

Il Programma dovrà contenere gli elementi elencati dell'art. 28 della direttiva comunitaria 98/2008/Ce, così come recentemente modificata dalla direttiva 2018/851/Ue, e dell'art 199 del d.lgs 152/2006 se non in contrasto con la direttiva comunitaria recentemente aggiornata.

Il Programma dovrà conformarsi alle prescrizioni in materia di pianificazione di cui all'art 14 della direttiva 94/62/Ce che prevede che Piani di gestione di rifiuti devono includere anche un capitolo specifico per la gestione degli imballaggi e

dei rifiuti di imballaggio, comprese le misure adottate di prevenzione e riutilizzo. Dovranno, anche essere ripresi gli obiettivi di cui all'art 11, paragrafi 2 e 3 della direttiva 98/2008/Ce di preparazione per il riutilizzo e riciclo dei rifiuti urbani e dell'art 5 della direttiva 1999/31/Ce relativi ai rifiuti non ammissibili in discarica. Al fine poi di evitare la dispersione dei rifiuti, dovranno essere riprese le indicazioni dell'art. 11 della direttiva 2000/60/ Ce.

Nel rispetto della recente direttiva comunitaria (Ue) 2019/904 verranno definite misure necessarie per conseguire una riduzione del consumo dei prodotti di plastica monouso elencati nella direttiva stessa

4.3.2 Produzione dei rifiuti urbani

La stima della produzione di rifiuti pro capite riveste un ruolo particolarmente importante nella pianificazione, vista la rottura del trend di continuo incremento, verificatosi dal 1995 al 2002. Il PRGR approvato nel 2014, sulla base dell'ipotesi di tre scenari evolutivi (BAU - Business As Usual, intermedio e avanzato) ha scelto l'obiettivo "intermedio" con una produzione di 455,3 kg/abitante al 2020. La scelta di tale scenario evolutivo si è basata su valutazioni di carattere socio-economico, quali il disaccoppiamento della produzione di rifiuti dalla spesa per i consumi delle famiglie, valutazioni sugli effetti delle politiche di riduzione dei rifiuti, future dinamiche demografiche, ecc.

La bontà della scelta dello scenario intermedio è stata confermata dal monitoraggio del PRGR che non ha, quindi, previsto la necessità di un reindirizzamento di tale obiettivo.

La scelta dello scenario per il nuovo periodo, della durata di sei anni, potrà quindi basarsi ancora su tali valutazioni socio economiche complesse che si sono dimostrate attendibili.

Per quanto riguarda la produzione pro capite di rifiuti, nell'aggiornamento del PRGR verranno ancora ipotizzati tre scenari evolutivi legati ai fattori socio-economici influenti ed all'efficacia delle politiche di riduzione rifiuti.

4.3.3 Raccolta differenziata

La raccolta differenziata deve essere considerata uno strumento utile per massimizzare il recupero di materia e attuare, quindi, la gerarchia comunitaria di gestione dei rifiuti.

Il d.lgs 152/2006 prevede un obiettivo di raccolta differenziata che doveva essere raggiunto nel dicembre 2012 pari ad almeno il 65%.

La direttiva comunitaria 98/2008/Ce, così come modificata dalla direttiva 2018/851/Ue, stabilisce che gli Stati membri adottino misure volte a promuovere il riciclo di alta qualità e a tal fine istituiscono la raccolta differenziata dei rifiuti, che deve essere garantita per almeno carta metallo, plastica e vetro e, entro il 1 gennaio 2025, per i tessili.

Il PRGR del 2014 ha definito tre scenari evolutivi al 2020 di raccolta differenziata (BAU- business as usual, intermedio e spinto). La scelta dello scenario si è basata sugli esiti dello studio LCA, redatto dal Politecnico di Milano a supporto del PRGR, su valutazioni di carattere economico e sull'analisi dei diversi contesti territoriali. L'obiettivo individuato al 2020 è pari al 67% a livello regionale e del 65% per ogni singolo comune.

Come strumento per il raggiungimento di tale obiettivo di raccolta differenziata il PRGR ha definito un "modello omogeneo" di organizzazione del sistema di raccolta. Tale modello di raccolta differenziata, basato sostanzialmente su

un sistema di raccolta porta a porta, è stato definito proseguendo l'approfondimento già realizzato dalla Regione Lombardia nello studio sui costi e sulle tariffe applicate dai gestori della raccolta rispetto alla percentuale di raccolta differenziata. L'applicazione di tale modello a livello regionale consentirebbe sia di superare le criticità legate all'elevata frammentazione presente nelle modalità di raccolta dei rifiuti urbani, sia di ottenere elevate qualità del materiale raccolto separatamente.

Con d.g.r. n. 4544 del 10/12/2015 sono state approvate le "Linee guida per la costruzione di un capitolato per l'affidamento dei servizi di igiene urbana" e con d.g.r. n. 5105 del 29/04/2016 le "Linee guida per la stesura di regolamenti comunali di gestione dei rifiuti urbani e assimilazione rifiuti speciali" con lo scopo di diffondere il "modello omogeneo" porta a porta e definire strumenti utili per i comuni in fase di redazione di gara d'appalto e organizzazione del servizio di raccolta.

Anche nell'aggiornamento della pianificazione dovrà essere data particolare attenzione alla qualità delle raccolte differenziate, prevedendo anche valutazioni con analisi merceologiche al fine di individuare il verificarsi di criticità e definire strumenti correttivi. Particolare attenzione verrà data all'attuazione di campagne di comunicazione in particolari contesti territoriali e per particolari categorie di rifiuti.

Sulla base delle indicazioni comunitarie verranno definiti specifici obiettivi di raccolta dei rifiuti tessili.

4.3.4 Preparazione per il riutilizzo e riciclo

La direttiva comunitaria 98/2008/CE, come modificata dalla direttiva 2018/851/UE, al fine di avanzare verso un'economia circolare europea con un alto livello di efficienza delle risorse, definisce degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclo per tutti i rifiuti urbani del 55 % al 2025, del 60 % al 2030, e del 65 % al 2035. Il raggiungimento di questi ambiziosi obiettivi, non più legati solo ad alcune frazioni di rifiuti urbani come plastica metalli, carta e vetro ma a tutti i rifiuti urbani, potrà essere raggiunta solo con livelli di raccolta differenziata quantitativamente e qualitativamente elevati.

Regione conferma il "modello omogeneo" definito dal PRGR come strumento attuativo per raggiungere tali livelli.

La direttiva comunitaria pone in carico agli Stati membri l'adozione di misure volte a promuovere la preparazione per il riutilizzo, in particolare incoraggiando la creazione e il sostegno di reti per la preparazione per il riutilizzo e per la riparazione.

La mancata definizione dei decreti ministeriali sulla preparazione per il riutilizzo, così come previsti dal d.lgs. 152/2006, comporta un'inevitabile limitazione a prevedere azioni specifiche nell'aggiornamento dei PRGR per sviluppare tale pratica e rappresenta una forte criticità sul raggiungimento degli obiettivi comunitari.

Ulteriore elemento di criticità per il reale sviluppo dell'economia circolare, che ha fra i suoi criteri fondamentali proprio l'incentivazione alla sostituzione di materie prime vergini con materiali provenienti da filiere di recupero, sono gli effetti prodotti dalla Sentenza del Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 1229 del 28.02.2018 circa la cessazione della qualifica di rifiuto.

L'interpretazione normativa del Consiglio di Stato, che ha escluso la definizione dei criteri di cessazione della qualifica di rifiuto (End of Waste - EOW) ad opera di atti amministrativi, ha reso evidente un vuoto normativo che delegittima la cessazione della qualifica di rifiuto caso per caso, al di fuori di quanto previsto dal d.m. 5.02.1998 o dal d.m. 161/2002 o da specifici decreti nazionali o regolamenti europei che individuano le condizioni per l'End of Waste.

Regione Lombardia, data la stringente necessità di risolvere la situazione di emergenza venutasi a creare sul territorio ha più volte richiesto al Ministero di intervenire con atti normativi volti a recepire correttamente le indicazioni comunitarie, prevedendo la possibilità di disciplinare caso per caso la cessazione della qualifica di rifiuto. In particolare, al comma 4 dell'art 6 della Direttiva 2008/98/CE, è lasciata agli Stati membri la possibilità di decidere caso per caso, in assenza di criteri specifici dettati da regolamenti comunitari e poste le condizioni generali.

La recente legge 55 /2019, che ha disciplinato in merito, non presenta una soluzione al problema insorto a seguito di tale sentenza in quanto, per la cessazione delle qualifica di rifiuto, rimanda ai contenuti dei criteri indicati nell'allegato 1, suballegato 1, al decreto ministeriale 5 febbraio 1998; allegato 1, suballegato 1, Dm 12 giugno 2002 n. 161 e allegato 1, Dm 17 novembre 2005, n. 269 per i parametri ivi indicati relativi a tipologia, provenienza e caratteristiche dei rifiuti, attività di recupero e caratteristiche di quanto ottenuto da tale attività.

Tali decreti, ormai datati, non contemplano le nuove tecnologie impiantistiche di recupero sviluppatasi negli anni e presenti sul territorio regionale.

Il ricondursi alle sole indicazioni in essi contenute o decreti emessi a livello comunitario o nazionale, rappresenta un blocco delle attività industriali del riciclo e dello sviluppo di tecnologie innovative, con tutte le conseguenti ambientali, sociali, occupazionali ed economiche che ne derivano, determinando la mancata attuazione dell'economia circolare e in contrasto con gli obiettivi comunitari che individuano tra i primi posti della gerarchia di gestione dei rifiuti lo sviluppo del recupero di materia e la produzione di end of waste.

Regione, anche nell'ambito della richiesta di maggiore autonomia allo Stato, sta cercando di risolvere la grave criticità venutasi a creare sul territorio.

4.3.5 Scenari generali di gestione dei rifiuti urbani

Sulla base di quanto sopra, verranno definiti tre scenari generali evolutivi (BAU - Business As Usual, intermedio e avanzato) e sulla base di queste tre ipotesi dovrà essere individuato lo "Scenario di Piano" che costituisce la previsione di quella che sarà la situazione della gestione dei rifiuti urbani in Lombardia nei successivi sei anni.

4.3.6 Fabbisogno impiantistico

Il PRGR del 2014, al fine di garantire la piena autosufficienza per il trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati, dei decadenti dal loro trattamento e dei rifiuti decadenti dal trattamento delle frazioni differenziate ha individuato 22

impianti definiti “Impianti di Piano”, 11 inceneritori e 11 impianti di trattamento meccanico biologico autorizzati a ritirare il rifiuto urbano indifferenziato.

Il PRGR al fine di garantire il rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità, per ridurre gli impatti ambientali, ha definito un ordine di priorità di trattamento presso gli inceneritori di Piano finalizzato a garantire la chiusura del ciclo della gestione dei rifiuti urbani e dei decadenti dal loro trattamento.

Il raggiungimento di tale obiettivo è stato confermato dagli esiti dei monitoraggi effettuati sul PRGR che hanno evidenziato una piena autosufficienza del trattamento del rifiuto urbano indifferenziato ma anche per i rifiuti decadenti dal trattamento degli urbani, al punto da poter evitare il ricorso all'utilizzo di discariche per queste frazioni. Dagli esiti dei monitoraggi è emersa la necessità di valutare la reale necessità di nuova volumetria di discarica, alla luce del raggiungimento dell'autosufficienza nel trattamento mediante incenerimento.

In Regione sono presenti circa 1850 impianti autorizzati al ritiro anche di rifiuti urbani che consentono di garantire la piena autosufficienza nel trattamento. Con particolare riferimento alla FORSU, a fronte di un incremento della raccolta differenziata si è riscontrato un incremento della dotazione impiantistica.

L'aggiornamento del PRGR dovrà stimare il fabbisogno impiantistico nel rispetto dei principi di prossimità e autosufficienza sia per i rifiuti urbani indifferenziati che per gli scarti dal trattamento dei rifiuti urbani, con un'attenta valutazione sui flussi di provenienza extraregionale conseguenti.

Verrà individuata anche la necessità di garantire il mutuo soccorso tra impianti di incenerimento dei rifiuti indifferenziati, per sopperire ai periodi di fermo derivanti dalle manutenzioni ordinarie e straordinarie.

Nell'aggiornamento del PRGR verranno, quindi, definiti gli “impianti di piano” funzionali all'autosufficienza regionale relativamente ai rifiuti non differenziati ed agli scarti del trattamento degli urbani e per questi verrà valutata la possibilità di stabilire ordini di priorità di accesso nel rispetto del principio di prossimità, quale esigenza finalizzata a ridurre gli impatti ambientali, e della normativa nazionale di riferimento.

Al fine di perseguire l'obiettivo di ridurre sempre più il conferimento in discarica dei rifiuti recuperabili come materia o come recupero energetico:

- verrà favorito il destino di CSS presso i cementifici lombardi
- verranno valutati impianti di trattamento meccanico biologico (TMB) alla luce del fatto che i rifiuti decadenti dal loro trattamento hanno come principale destino l'incenerimento o la discarica, con un esiguo recupero effettivo di materia, per tali impianti sarà anche valutata la correttezza dell'attribuzione dell'operazione di recupero di materia a fronte dell'effettive rese impiantistiche e dei destini delle frazioni ottenute
- verranno intraprese azioni finalizzate all'ottimizzazione dell'intero ciclo di gestione rifiuti favorendo lo sviluppo di nuove tecnologie impiantistiche di recupero di materia
- verranno intraprese azioni finalizzate a favorire lo sviluppo di nuove tecnologie impiantistiche di recupero di energia.

Nel modello di gestione esistente sarà necessario riorientare i flussi di rifiuti ad oggi conferiti in discarica ad eventuale recupero di materia e, per la frazione residuale, a recupero energetico, ove possibile.

In tale contesto gli inceneritori, definiti “impianti di piano” saranno considerati funzionali per garantire l'autosufficienza nel trattamento degli urbani indifferenziati e dei decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani dopo recupero.

Tale impiantistica dovrà inoltre assicurare un destino finale per i rifiuti speciali, prodotti in Lombardia non recuperabili come materia, applicando la gerarchia comunitaria che considera il recupero energetico quale modalità prioritaria rispetto al conferimento in discarica

A seguito del perseguimento della massimizzazione delle forme innovative di recupero di materia ed energia e la conseguente riduzione del conferimento in discarica dei rifiuti recuperabili, sarà possibile effettuare valutazioni sulla reale necessità, sul lungo periodo, di mantenere la dotazione impiantistica attuale, compresi gli “impianti di piano” che utilizzano tecnologie meno performanti.

Inoltre, nel rispetto della direttiva comunitaria 1999/31/CE, così come modificata dalla direttiva 2018/850/UE, il programma dovrà contenere informazioni sulle misure volte a conseguire gli obiettivi che prevedono di garantire che, entro il 2030, tutti i rifiuti idonei al riciclo o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, non siano ammessi in discarica, ad eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale.

L’obiettivo comunitario al 2035 di un conferimento inferiore al 10% dei rifiuti urbani in discarica è già oggi raggiunto da Regione Lombardia, verrà, quindi, individuato un obiettivo più ambizioso e azioni per il suo conseguimento.

Verranno fatte valutazioni e definiti strumenti autorizzativi da utilizzare in ambito istruttorio per autorizzare o meno nuovi impianti di discarica sulla base del reale fabbisogno territoriale con particolare riferimento ai codici EER (Elenco Europeo dei Rifiuti) derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani e di quelli idonei ad essere riciclati o indirizzati al recupero di altro tipo, come quello energetico, anche nel rispetto delle indicazioni della direttiva comunitaria. In particolare, per il codice EER 191212, rifiuto speciale derivante dal trattamento dei rifiuti urbani, verranno definite specifiche restrizioni per il suo conferimento in discarica, progressive e articolate negli anni, valutando particolari eccezioni per quelle tipologie di rifiuti che possono trovare come destino finale solo la discarica.

Sulla base degli esiti del secondo rapporto di monitoraggio, verrà valutata la disponibilità impiantistica dedicata al trattamento dei rifiuti urbani e l’efficienza nel garantire il riciclo effettivo anche alla luce degli ambiziosi obiettivi comunitari recentemente introdotti.

Verrà favorita la realizzazione di impianti innovativi di recupero, limitando, per contro, la realizzazione sul territorio di nuovi impianti dedicati al solo stoccaggio e/o cernita, auspicando una risoluzione a breve delle problematiche venutesi a creare a seguito della Sentenza del Consiglio di Stato n. 1229 del 28.02.2018 prima e della recente legge 55/2019.

Nell’aggiornamento del PRGR verrà data particolare attenzione allo sviluppo del mercato delle bioplastiche anche alla luce dei contenuti della “Strategia europea per la plastica nell’economia circolare” del 16.01.2018, contenuta nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni.

In particolare, verrà valutata l’impiantistica presente sul territorio e verranno definiti i cicli tecnologici di trattamento più idonei a realizzarne un effettivo riciclo della frazione organica di rifiuti interessata da un crescente quantitativo di bioplastiche.

4.3.7 Analisi dei costi di gestione

Il PRGR del 2014 ha effettuato un’analisi dei costi legati alla gestione dei rifiuti urbani sostenuti dai Comuni. La base di dati utilizzata per questa analisi è stata fornita dal database O.R.SO., compilato obbligatoriamente da tutti i comuni lombardi. Tale analisi è stata effettuata seguendo l’impostazione proposta nello studio “Valutazione statistico –

economica dei modelli di gestione dei rifiuti urbani in Lombardia”, pubblicato da Regione Lombardia nel 2010 con l’aggiornamento agli ultimi dati disponibili.

Il PRGR ha effettuato anche un’analisi delle tariffe di conferimento in impianti di recupero e smaltimento; è stata effettuata anche un’indagine sui criteri di modulazione della tariffa, legati tipicamente, fino al 2014, alla diversità di prezzo applicato ai comuni limitrofi o della provincia di riferimento rispetto ai comuni fuori provincia.

L’aggiornamento del PRGR dovrà rivedere tali studi sulla base degli ultimi dati disponibili, con un’attenta analisi delle diverse realtà territoriali e dell’evoluzione dei costi negli anni.

Particolare attenzione verrà data ai sistemi di tariffazione puntuale, alle loro modalità di diffusione e all’efficacia in termini qualitativi e quantitativi di raccolta differenziata.

Nell’ambito delle analisi delle tariffe di recupero e smaltimento degli impianti, verrà effettuato uno studio della loro evoluzione negli anni ed un confronto con le altre regioni. Dovrà essere fatto un approfondimento delle recenti criticità legate all’incremento delle tariffe dovute all’aumento di flussi di rifiuti provenienti da fuori regione che hanno interferito negativamente sull’intero sistema di gestione dei rifiuti lombardo e sulle possibili conseguenze di incremento dei costi del servizio pagati dal cittadino.

Tale attività sarà realizzata in stretta collaborazione con ARERA al fine di sviluppare degli approfondimenti necessari affinché le nuove disposizioni normative nazionali concorrano positivamente alla qualità ed economicità dei servizi erogati in Regione nel rispetto del principio di autosufficienza e prossimità di gestione dei rifiuti.

4.3.8 Focus su particolari categorie di rifiuto urbano

Il PRGR del 2014 ha effettuato degli approfondimenti su particolari categorie di rifiuti urbani, quali la FORSU, i RAEE e le terre da spazzamento che saranno sottoposti ad aggiornamento.

Per la sezione dedicata alla FORSU verrà data particolare attenzione alla qualità dei rifiuti raccolti sulla base di dati relativi ad analisi merceologiche ed alla diffusione della raccolta di tale frazione sul territorio regionale.

Verrà fatta un’analisi delle disponibilità e delle caratteristiche tecnologiche dell’impiantistica presente sul territorio, con particolare attenzione alla sempre maggiore diffusione dell’utilizzo di bioplastiche e alla capacità degli impianti lombardi di realizzarne un effettivo riciclo.

Nell’aggiornamento del PRGR verrà inserito un ulteriore focus di approfondimento sui rifiuti ingombranti, con una valutazione sulla produzione, flussi e destini di recupero e smaltimento e dei costi di gestione della filiera.

Verrà, inoltre, previsto un focus sulle plastiche anche alla luce delle recenti disposizioni comunitari contenute nella Strategia europea, adottata dalla Commissione Ue il 16 gennaio 2018, nella Direttiva Ue 2019/904/Ue..

5 La gestione dei rifiuti speciali

La tematica dei rifiuti speciali, a causa dei grandi quantitativi prodotti, è di fondamentale importanza anche se, in generale, conoscerne, studiarne e seguirne i flussi è decisamente più complesso rispetto ai rifiuti urbani.

Le difficoltà maggiori sono legate a diverse concause. Innanzitutto, la gestione dei rifiuti speciali è soggetta alle regole del “libero mercato” e pertanto, a differenza dei rifiuti urbani per i quali esistono alcuni vincoli territoriali relativamente

al destino dei rifiuti non differenziati, gli speciali possono essere inviati ad impianti di trattamento ubicati anche al di fuori della regione senza alcuna particolare restrizione.

I rifiuti speciali, quindi, diversamente dai rifiuti urbani, non sono soggetti ad una pianificazione finalizzata al raggiungimento dell'autosufficienza territoriale e non hanno limitazioni nella libertà di movimento sul territorio nazionale. La pianificazione regionale sui rifiuti speciali del 2014 si è focalizzata sulla conoscenza dei flussi, l'elaborazione del quadro dei fabbisogni, la valutazione della disponibilità impiantistica e la definizione di obiettivi e strumenti attuativi per garantire una gestione nel rispetto della gerarchia comunitaria.

Nell'ambito dell'aggiornamento del PRGR, ad integrazione delle analisi effettuate, verranno definiti tre scenari evolutivi (BAU - Business As Usual, intermedio e avanzato) e individuato lo scenario di piano; gli scenari dovranno tenere conto delle prospettive di evoluzione dell'economia lombarda.

Nella valutazione dei flussi particolare attenzione dovrà essere data a quei rifiuti che sono ancora destinati a smaltimento e che, per le loro caratteristiche, possono essere inviati a forme di recupero come il recupero energetico. Per molti codici EER, come ad esempio il 191212 (rifiuti prodotti dal trattamento dei rifiuti), grazie alla disponibilità impiantistica di incenerimento presente in Lombardia, come peraltro evidenziato dal monitoraggio del PRGR, esiste una destinazione alternativa allo smaltimento in discarica.

Nell'ambito delle valutazioni dei flussi, verrà fatto un approfondimento di quelli di provenienza extraregionale con particolare attenzione alla loro provenienza da trattamenti di rifiuti di origine urbana.

5.1 Il contesto di riferimento

La produzione totale dei rifiuti speciali in Regione Lombardia nel 2016, ultimo dato disponibile dai MUD, è stata pari a 16.800.724 tonnellate; in tali quantitativi non sono conteggiati i rifiuti non pericolosi da costruzione e demolizione a causa dell'esenzione della maggior parte dei produttori nella presentazione del MUD: stimati, nell'ambito del secondo rapporto di monitoraggio del PRGR, corrispondono a circa 15.481.734,6 di tonnellate, portando così a circa 32.282.459 tonnellate il quantitativo totale di rifiuti speciali.

I rifiuti non pericolosi ammontano a 14.024.818 tonnellate (più i 15.481.734,6 di rifiuti da C&D) mentre i rifiuti pericolosi ammontano a 2.775.906 tonnellate.

A livello nazionale si è registrata una produzione totale di rifiuti speciali pari a 135.085.946 tonnellate (inclusi i rifiuti non pericolosi da C&D): la Lombardia rappresenta quindi circa un quinto dell'intera produzione nazionale.

Il quantitativo totale di rifiuti avviati ad operazioni di recupero e smaltimento non è direttamente confrontabile con il quantitativo dei rifiuti prodotti in Lombardia, in quanto gli impianti lombardi possono ricevere i rifiuti anche da altre regioni e, viceversa, rifiuti prodotti in Lombardia possono essere conferiti ad impianti di gestione extraregionali.

Nel corso degli anni il quantitativo dei rifiuti gestiti dagli impianti lombardi ha avuto un trend sostanzialmente in crescita ed i quantitativi di rifiuti avviati a recupero sono aumentati

Come è emerso dagli esiti dell'ultimo rapporto di monitoraggio, il ricorso alla discarica per i rifiuti speciali è complessivamente in aumento dal 2010 al 2016 con una flessione nel biennio 2014-2016, tale incremento è

maggiormente riscontrato per i rifiuti aventi codice EER 17 (rifiuti inerti), 10 (scorie), 19 (rifiuti decadenti dal trattamento da altri rifiuti).

5.2 Obiettivi della gestione dei rifiuti speciali

Gli obiettivi di gestione dei rifiuti speciali dovranno essere finalizzati ad una gestione dei rifiuti nel rispetto della gerarchia comunitaria.

Anche se non richiesto dalla normativa di riferimento, sarà valutata la gestione nell'ottica del rispetto dell'autosufficienza al trattamento e potranno essere evidenziate eventuali criticità di deficit impiantistico per particolari categorie di rifiuto.

Nell'ambito dell'analisi dei flussi di rifiuti di provenienza extraregionale verranno quantificati quelli che provengono dal trattamento dei rifiuti urbani e vengono destinati a discariche lombarde, per i quali la norma nazionale richiede che siano gestiti secondo logiche di autosufficienza.

Verranno definite specifiche azioni di prevenzione, quali ad esempio la diffusione dell'utilizzo di sottoprodotti, e verranno individuati specifici settori produttivi sui quali è possibile intervenire per ridurre la produzione e la pericolosità dei rifiuti prodotti.

Nel rispetto delle indicazioni della direttiva comunitaria 1999/31/Ce, che prevede che entro il 2030 tutti rifiuti idonei al riciclo o al recupero di altro tipo non siano ammessi in discarica ad eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale, verranno definite azioni e strumenti volti al raggiungimento di tale obiettivo.

5.3 Focus su particolari categorie di rifiuti

Verranno valutati e aggiornati i dati contenuti nei focus di approfondimento del PRGR del 2014, con analisi sulla produzione, modalità di gestione, disponibilità impiantistica e stime della durata di 6 anni.

Con riferimento ai rifiuti inerti, verranno ripresi gli esiti e le indicazioni per una corretta gestione e utilizzo che sono scaturiti dallo studio "LCA a supporto della strategia regionale per la gestione dei rifiuti minerali da costruzione e demolizione" condotto da Politecnico di Milano e dello studio "Indicazioni e criteri per l'utilizzo degli aggregati riciclati nel settore delle costruzioni" realizzato dall'Università degli Studi di Brescia. In tale focus di approfondimento verranno poi riprese le indicazioni prodotte nell'ambito dei lavori del Tavolo sull'economia circolare dedicato ai rifiuti da costruzione e demolizione e dovranno essere recepite le recenti indicazioni comunitarie che stabiliscono la necessità di adottare misure intese a promuovere la demolizione selettiva al fine di consentire la rimozione e il trattamento sicuro delle sostanze pericolose e facilitare il riutilizzo e il riciclo di alta qualità tramite la rimozione selettiva dei materiali, nonché garantire l'istituzione di sistemi di cernita dei rifiuti da costruzione e demolizione per il legno, frazioni minerali, metalli, vetro, plastica e gesso. Dovrà essere almeno confermato l'obiettivo al 2020, ma già raggiunto in Regione Lombardia, di preparazione al riutilizzo e riciclo di rifiuti da costruzione e demolizione pari al 70%.

Verrà, infine, previsto un ulteriore focus di approfondimento sulle scorie di acciaieria e fonderia i cui contenuti saranno strettamente legati ai risultati conseguiti dal Tavolo costituito sul tale argomento.

Come per il PRGR del 2014 verrà aggiornato il programma sui PCB (Policlorobifenili).

5.4 Programma sulla gestione dei fanghi da depurazione

Lo schema di disegno di legge, recante delega al governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'unione europea - legge di delegazione europea 2018, prevede, all'art 14, la redazione di specifici piani regionali di gestione dei fanghi di depurazione delle acque reflue, all'interno dei piani regionali di gestione dei rifiuti speciali, mirati alla chiusura del ciclo dei fanghi nel rispetto dei principi di prossimità e di autosufficienza. Inoltre, le situazioni di criticità venutesi a creare negli anni 2017 e 2018 con la consistente limitazione dello spandimento in agricoltura, impongono di indirizzare la gestione dei fanghi in un'ottica di diversificazione dei trattamenti al fine di evitare in futuro l'interruzione di un'attività che chiude, di fatto, l'attività di pubblico servizio di depurazione dei reflui. Sulla base di tale indicazione verrà effettuata una valutazione dettagliata della produzione, della gestione, dei flussi e della disponibilità impiantistica presente sul territorio in un'ottica di autosufficienza e prossimità nella gestione. Verranno definiti indirizzi per la diversificazione dei destini finali di trattamento con particolare attenzione a nuove tecnologie emergenti destinando all'agricoltura solo i fanghi di elevata qualità.

In quest'ottica verranno recepite le indicazioni e gli indirizzi che scaturiranno dai lavori del Tavolo fanghi istituito nell'ambito dell'osservatorio sull'economia circolare e la transizione energetica.

5.5 Programma sui rifiuti contenenti amianto

ARPA Lombardia nel 2007 ha realizzato nell'ambito del Piano Regionale Amianto in Lombardia (PRAL) una mappatura delle coperture in cemento-amianto presenti a quella data in Lombardia, successivamente aggiornata nel 2012. ARPA sulla base di tali analisi e sui quantitativi di cemento- amianto rimossi annualmente in Lombardia, ha sviluppato uno scenario di rimozione delle coperture in cemento- amianto proiettata al 2025.

E' stato recentemente approvato il Progetto Attuativo di ARPA finalizzato ad aggiornare ed estendere la mappatura delle coperture in cemento- amianto in Lombardia. I risultati di questo progetto consentiranno di disporre di un quadro aggiornato dei quantitativi di cemento amianto rimossi, di quelli ancora presenti e del tempo necessario per arrivare alla rimozione di tutte le coperture ancora presenti.

Il progetto è stato approvato nel novembre del 2018 con una durata prevista di 30 mesi.

La mappatura esistente e il suo aggiornamento previsto con il Progetto Attuativo di ARPA costituiranno la base per definire lo stato di fatto della presenza di amianto in Lombardia e le conseguenti stime sulla sua rimozione saranno il riferimento per definire il fabbisogno impiantistico presente sul territorio regionale.

Regione, con d.g.r. 6337/2017, ha approvato i criteri di finanziamento di interventi di rimozione amianto da strutture pubbliche e con d.g.r. 1620/2019 ha approvato i criteri per l'assegnazione di contributi ai cittadini per la rimozione di

coperture e di altri manufatti in cemento-amianto da edifici privati, con successivi decreti sono stati approvati i relativi bandi di finanziamento.

6 Programma di prevenzione dei rifiuti

Ai sensi della direttiva comunitaria 98/2008/Ce, così come recentemente aggiornata dalla direttiva 2018/851/Ue, il Programma di prevenzione è integrato nei Piani di gestione dei rifiuti e vi devono essere chiaramente indicati gli obiettivi e le misure di prevenzione dei rifiuti.

Ai sensi della direttiva comunitaria, nell'ambito dei Programmi di prevenzione devono essere definiti specifici Programmi di prevenzione dei rifiuti alimentari.

Regione Lombardia ha redatto fin dal 2008 un Piano d'Azione per la Riduzione dei Rifiuti Urbani, recepito e integrato con nuovi obiettivi e azioni all'interno del Programma di Prevenzione, parte integrate del PRGR del 2014.

Le azioni previste dal documento regionale sono coerenti con quelle indicate nel Piano Nazionale adottato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con decreto direttoriale del 7 ottobre 2013.

Il Programma di Prevenzione ha definito obiettivi e azioni, alcune delle quali sono state attuate sul territorio regionale, come la diffusione dei centri del riutilizzo, grazie a finanziamenti regionali, e la lotta allo spreco alimentare, sia con finanziamenti regionali che con la diffusione della tematica nell'offerta formativa scolastica, in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale.

Il Programma di Prevenzione dovrà essere aggiornato secondo le indicazioni dalla direttiva comunitaria, prevedendo specifici obiettivi e misure e dovrà essere integrato da un apposito Programma di prevenzione dei rifiuti alimentari.

Il Programma di prevenzione, così come previsto dalla normativa di riferimento, dovrà prevedere azioni e obiettivi anche per i rifiuti speciali; verranno quindi definite specifiche linee di intervento, come ad esempio favorire il mercato dei sottoprodotti.

Particolare attenzione dovrà essere posta ad azioni volte a ridurre la produzione di rifiuti da imballaggi in plastica.

7 Programma di riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica

La riduzione progressiva dello smaltimento in discarica dei rifiuti urbani biodegradabili (RUB) è una delle priorità della gestione dei rifiuti indicata dalla normativa europea che ha previsto specifici obiettivi nella direttiva 1999/31/CE, recepiti nel d.lgs. 36/2003 che ha, inoltre, espressamente stabilito che il Programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica diventi parte integrante del Programma regionale di gestione rifiuti.

Tale Programma ha effettuato un'analisi del raggiungimento di tali obiettivi da cui sono emersi risultati di eccellenza con una previsione al 2020 di conferimento di RUB in discarica che rispetta ampiamente gli obiettivi di legge, sia a livello di Regione che di singola provincia.

Il Programma ha però evidenziato l'importanza di perseguire azioni e strategie volte a rendere prioritario il recupero di materia dei RUB raccolti mediante RD, piuttosto che una "inertizzazione" attraverso incenerimento e/o TMB. Questo anche alla luce dell'estensione delle raccolte differenziate dell'organico a livello regionale, previsto come obiettivo dal PRGR.

L'aggiornamento del Programma monitorerà il raggiungimento di tali obiettivi definendo previsioni di andamento a fine scenario di Piano.

Nella redazione di tale documento dovranno essere recepite anche le indicazioni della direttiva comunitaria 1999/31/Ce, come recentemente modificata, e in particolare la non ammissibilità dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata e destinati alla preparazione al riutilizzo ed al riciclo e la previsione che entro il 2030, tutti i rifiuti idonei al riciclo o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, non siano ammessi in discarica.

La direttiva, infine, introduce l'obiettivo al 2035 che la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica sia ridotta al 10 %, o ad una percentuale inferiore, del totale dei rifiuti urbani prodotti, obiettivo, come si è detto, già conseguito.

8 Programma regionale di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio

Come previsto dalla direttiva 94/62/Ce i Piani di gestione dei rifiuti devono includere un capitolo specifico per la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

Il Programma regionale di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, parte integrante del PRGR, ha effettuato un'analisi della produzione, delle modalità di raccolta, dei flussi e della disponibilità impiantistica di tale tipologia di rifiuti sia urbani che speciali con stime fino al 2020.

Il Programma ha definito delle specifiche azioni finalizzate al miglioramento della sostenibilità ambientale del sistema di gestione degli imballaggi. Tra queste vi è la diffusione del "modello omogeneo" di raccolta, basata sostanzialmente sulla raccolta porta a porta, la riduzione del tributo speciale per il conferimento in discarica di scarti e sovralli (ecotassa agevolata) per favorire gli impianti con riciclo effettivo e quindi con minor produzione di scarti e l'aumento delle aliquote dell'ecotassa al fine di privilegiare il recupero energetico qualora tali frazioni non siano ulteriormente recuperabili come materia.

Tali azioni sono state attuate, mediante l'approvazione con d.g.r. n. 4544/2015 delle linee guida per i capitolati d'appalto per il servizio di gestione dei rifiuti, che individuano il "modello omogeneo" come modello di raccolta da diffondere presso tutti i comuni. Gli impianti che effettuano un efficace recupero di materia sono agevolati dal pagamento dell'ecotassa in misura ridotta così come previsto dalla d.g.r. n. 4274 del 25 ottobre 2012. Con l.r. n. 5 del 31 luglio 2013 e successivamente con l.r. n. 22 del 8 agosto 2016 sono state, invece, incrementate le aliquote dell'ecotassa per disincentivare il conferimento in discarica di quei rifiuti energeticamente recuperabili.

L'aggiornamento del Programma sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio dovrà effettuare valutazioni sulla produzione, la gestione e la disponibilità impiantistica con stime fino alla fine dello scenario di Piano. In collaborazione con i consorzi di filiera verranno acquisiti i dati relativi alle caratteristiche merceologiche delle frazioni raccolte al fine di poter fare valutazioni qualitative sui rifiuti oggetto di raccolta differenziata.

Dovranno essere recepit i nuovi obiettivi comunitari di riciclo contenuti nella direttiva 24/62/Ce come recentemente modificata dalla direttiva 2018/852/Ue.

Dovranno essere definite azioni per migliorare ulteriormente la qualità delle frazioni da imballaggio raccolte, con una sempre maggiore diffusione del "modello omogeneo" di raccolta e la presenza sul territorio di impiantistica con tecnologie sempre più efficaci in termini di recupero effettivo di materia.

Nel rispetto della gerarchia comunitaria, il programma dovrà definire misure volte alla prevenzione degli imballaggi, con particolare attenzione agli imballaggi in plastica.

La l.r. n. 12 del 12 aprile 2007 prevede l'obbligo per la Grande Distribuzione Organizzata (GDO) di implementare le azioni di riduzione rifiuti in tutti i nuovi centri commerciali, di cui dovrà essere monitorata l'applicazione.

9 Strumenti a sostegno dell'attuazione del programma

Ai sensi dell'art 199 del d.lgs. 152/2006, i Piani di gestione dei rifiuti comprendono le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti.

In quest'ottica si colloca la definizione di strumenti volti ad attuare gli obiettivi di Piano finalizzati a favorire una gestione dei rifiuti nel rispetto della gerarchia comunitaria.

Gli strumenti da mettere in atto saranno di diversa natura quali:

- Economici - finanziari: verranno definite linee di finanziamento per attuare gli obiettivi di piano, con bandi di finanziamento regionale verrà incentivata la prevenzione o la gestione sostenibile di particolari categorie di rifiuti.

Grazie al tributo (ecotassa) per lo smaltimento in discarica, previsto dalla legge 549/95 e dalla l.r. 10/2003, verrà sempre più disincentivato il conferimento in discarica dei rifiuti, con particolare attenzione per quelle frazioni che per le loro caratteristiche possono essere avviate a recupero di materia o a recupero energetico. Con l'ecotassa agevolata verranno favoriti quegli impianti in grado di garantire un riciclo di materia effettivo ed ottimale, minimizzando il ricorso alla discarica.

La gestione delle situazioni di emergenza, a seguito del verificarsi di fenomeni di inquinamento ambientale che possono costituire un pericolo per la salute, saranno gestite grazie all'applicazione dell'art 17 bis della l.r. 26/2006, come descritto al paragrafo 12.2.2.

- Autorizzativi: con l'aggiornamento del PRGR verranno definiti criteri autorizzativi che dovranno essere recepiti nei singoli atti amministrativi relativi agli impianti.

Tali criteri dovranno essere volti a garantire l'autosufficienza regionale nel trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati e dei rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 35 della legge 164/2014, che prevede che presso gli impianti incenerimento con recupero energetico deve essere assicurata priorità di accesso ai rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale, e solo per la disponibilità residua autorizzata al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre regioni, Verranno previsti criteri volti a limitare le autorizzazioni di nuovi impianti e ampliamenti di inceneritori o TMB per il trattamento del rifiuto urbano indifferenziato (codice EER 200301) sulla base delle necessità impiantistiche che saranno individuate dagli scenari di Piano.

Verranno previste delle limitazioni specifiche per il conferimento in discarica dei rifiuti recuperabili come materia o energia e limitazioni all'incenerimento di rifiuti recuperabili come materia.

Verranno, inoltre, fatte valutazioni e definiti strumenti autorizzativi da utilizzare in ambito istruttorio per autorizzare o meno nuovi impianti di discarica sulla base del reale fabbisogno territoriale con particolare riferimento ai codici EER derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani e di quelli idonei ad essere riciclati o

indirizzati al recupero di altro tipo come quello energetico anche nel rispetto delle indicazioni della direttiva comunitaria.

In particolare, per il codice EER 191212 derivante dal trattamento dei rifiuti urbani, verranno definite specifiche restrizioni per il conferimento in discarica, progressive e articolate negli anni, valutando particolari eccezioni per quelle tipologie di rifiuti che possono trovare come destino finale solo la discarica.

Nell'ambito dell'analisi dei flussi di rifiuti di provenienza extraregionale verranno quantificati quelli che provengono dal trattamento dei rifiuti urbani e destinati a discariche lombarde per i quali la norma nazionale richiede che siano gestiti secondo logiche di autosufficienza.

- Governance e accompagnamento alla policy: tali azioni prevedono la definizione di accordi, intese, con soggetti interessati a vario titolo all'attuazione delle politiche regionali definite dal Programma. Potranno essere emanate linee guida di supporto agli Enti locali per le azioni di loro competenza. Verranno poi attuate campagne di comunicazione a azioni formative volte ad attuare gli obiettivi definitivi dalla pianificazione, con particolare attenzione alla prevenzione dei rifiuti e alla qualità delle raccolte differenziate.

Saranno realizzate azioni di supporto e campagne di comunicazione in quei territori regionali che più faticano a raggiungere gli obiettivi di legge di raccolta differenziata quali Pavia e Sondrio anche attivando azioni di educazione realizzate in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale.

Prioritarie saranno sicuramente le campagne di comunicazione sulla riduzione della lotta allo spreco alimentare e sulla riduzione degli imballaggi in plastica.

Le indicazioni e le proposte di azioni che scaturiranno dai lavori dei Tavoli sull'economia circolare saranno recepite nei contenuti dell'aggiornamento del PRGR e ne costituiranno gli strumenti attuativi, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di programma volti allo sviluppo dell'economia circolare.

Regione definirà indirizzi e criteri per la gestione di discariche cessate non più in fase di post-gestione o non più gestite dai soggetti titolati, al fine di garantire la tutela ambientale del territorio interessato da tali siti.

Verranno definite misure per contrastare e prevenire tutte le forme di dispersione dei rifiuti

In stretta raccordo con la programmazione per la ricerca e innovazione e con lo sviluppo economico, verranno definite azioni volte ad incentivare e stimolare iniziative per la ricerca tecnologica in una logica di economia circolare

10 Criteri per l'individuazione, delle aree idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti

Ai sensi dell'art 199 del d.lgs. 152/2006 spetta alle regioni la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché per l'individuazione dei luoghi adatti allo smaltimento dei rifiuti.

Le province e la Città metropolitana di Milano individuano, nel rispetto del Programma regionale e in base alle previsioni del piano territoriale di coordinamento provinciale o, per la Città metropolitana di Milano, in base alle previsioni degli specifici strumenti di pianificazione territoriale, le aree idonee e quelle non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e speciali e trasmettono agli uffici regionali competenti una relazione di

dettaglio con relativa cartografia. La Regione ne verifica la coerenza con il programma regionale e, con deliberazione della Giunta regionale, ne approva i contenuti.

Tutte le province e la Città Metropolitana di Milano hanno trasmesso la relazione di dettaglio a Regione che ha provveduto, a seguito di istruttoria, all'approvazione con delibera di Giunta.

La definizione dei criteri localizzativi nel PRGR 2014, come stabilito dalla normativa nazionale, è stata sottoposta alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica e la loro definizione è stata il frutto di una concertazione e consultazione di tutti i soggetti interessati presenti sul territorio.

I criteri localizzativi oltre a costituire uno strumento per garantire la tutela dalla salute, dell'ambiente e del paesaggio sono anche funzionali a garantire l'attuazione delle politiche regionali finalizzate a mantenere l'autosufficienza regionale nel ciclo di gestione dei rifiuti urbani, a non ostacolare la diffusione di quegli impianti innovativi che effettuano riciclo e recupero e a limitare la diffusione di impianti di smaltimento finale sempre meno necessari quali le discariche.

Nell'aggiornamento del piano saranno valutati i criteri localizzativi anche a seguito di quanto emergerà nell'ambito della consultazione prevista dalla procedura di VAS e saranno eventualmente aggiornati per favorire quegli impianti di riciclo e recupero di particolari categorie di rifiuti nell'ottica dell'effettivo sviluppo dell'economia circolare.

Verrà ostacolata la proliferazione sul territorio degli impianti di mero stoccaggio di rifiuti per privilegiare lo sviluppo di tecnologie sempre più efficienti di riciclo.

Saranno introdotte condizioni particolari per favorire la realizzazione di impianti di recupero e/o smaltimento realizzati all'interno di insediamenti industriali esistenti, al fine di chiudere il ciclo produttivo dell'insediamento

Al fine di calmierare la pressione ambientale sul territorio, a seguito della realizzazione di impianti di particolare interesse regionale, verranno definiti criteri per garantire compensazioni ambientali per gli ambiti interessati.

Nell'aggiornamento dei criteri verrà posta particolare attenzione all'introduzione di misure di salvaguardia a tutela delle aree agricole strategiche, in applicazione del comma 7 ter dell'articolo 59 della legge regionale n.12/2005.

I criteri localizzativi individuati nel PRGR 2014, e già consolidati sul territorio con le relazioni di dettaglio elaborate dalle province e dalla Città Metropolitana di Milano, saranno aggiornati nella misura strettamente necessaria a perseguire nuovi obiettivi di Piano o al fine di recepire nuove tutele ambientali previste da normative di settore.

11 Lotta all'illecito

Nell'aggiornamento del Programma verrà prevista un'apposita sezione dedicata alla definizione di linee di indirizzo volte a prevenire forme di gestione illecita dei rifiuti sul territorio regionale.

In particolare, verranno previste le linee operative per coordinare le attività dei "nuclei ambiente" istituiti presso le Prefetture, anche mediante la previsione di azioni formative volte agli operatori del settore addetti ai controlli.

Il progetto attuativo di ARPA "SAVEGER" (Sorveglianza Avanzata Gestione Rifiuti), di recente approvazione, intende introdurre l'uso delle tecnologie della Geospatial Intelligence e dell'Osservazione della Terra da satellite, aereo e drone per contrastare la gestione illegale dei rifiuti in Lombardia attraverso una identificazione più efficace delle situazioni di potenziale non conformità. Regione sulla base degli esiti del progetto, coordinerà in collaborazione con gli Enti di controllo la gestione di tali informazioni ed i controlli da attuare sul territorio.

Tale attività servirà a contenere il verificarsi sul territorio di fenomeni di inquinamento ambientale, emergenza ambientale o di igiene pubblica, per cui è prevista l'attivazione dei finanziamenti di cui all'art 17 bis della l.r. 26/2006, come descritto al paragrafo 12.2.2.

12 Piano regionale di bonifica delle aree inquinate

12.1 Premesse

Il Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR), approvato con d.g.r. 1990 del 20/06/2014, comprende il Piano Regionale di Bonifica delle aree inquinate (nel seguito PRB 2014).

Gli obiettivi e le misure del PRB 2014 delineano una strategia integrata, finalizzata a prevenire il rischio di nuove contaminazioni, garantire il regolare svolgimento dei procedimenti di bonifica per i siti contaminati, promuovere l'intervento di soggetti privati per la riqualificazione urbanistica delle aree contaminate e dismesse, definire una procedura regionale per la disciplina dell'inquinamento diffuso, garantire l'armonizzazione della procedura di bonifica con le altre normative e pianificazioni in materia ambientale e di governo del territorio.

Le azioni avviate per l'attuazione degli obiettivi di piano hanno già permesso di raggiungere alcuni risultati importanti, in materia di bonifica, come evidenziato dagli indicatori di attuazione e di effetto ambientale riportati nei due rapporti di monitoraggio disponibili sul sito web di Regione.

L'aggiornamento del Piano di bonifica dovrà permettere di approfondire e meglio delineare gli obiettivi innovativi già definiti nel PRB 2014, alla luce dell'esperienza maturata nell'attuazione dello stesso piano, tenendo conto dei punti di forza e delle criticità evidenziate nei rapporti di monitoraggio sopra ricordati.

In particolare, l'azione regionale dovrà permettere di indirizzare misure specifiche in funzione delle diverse problematiche emergenti sul territorio regionale. A tal fine, dovrà essere aggiornato e approfondito il quadro conoscitivo alla base degli scenari di piano, per permettere di declinare gli obiettivi generali della pianificazione regionale in materia di bonifiche in azioni/misure mirate alle diverse specificità territoriali.

Gli obiettivi regionali in materia di bonifica dovranno inoltre avere una forte correlazione con le principali strategie regionali legate alle tematiche ambientali/territoriali, quali la rigenerazione territoriale e l'economia circolare.

12.2 Contesto di riferimento

12.2.1 Riferimenti normativi nazionali

Le azioni per la bonifica delle aree inquinate sono state introdotte nel sistema normativo italiano a partire dal 1987 (Legge 441/1987), includendo il tema della bonifica dei siti contaminati all'interno della disciplina dei rifiuti e stabilendo in capo alle Regioni la competenza per l'elaborazione dei piani regionali di bonifica.

Tali indicazioni sono state riprese dal D.lgs. 22/1997 (ex-Decreto Ronchi) e dal suo decreto attuativo D.M. 471/1999, dove sono stati indicati i principali contenuti dei piani regionali per la bonifica delle aree inquinate.

Con il d.lgs 3 aprile 2006, n. 152, norma vigente, sono state introdotte sostanziali modifiche per la bonifica dei siti contaminati, sia di carattere tecnico che procedurale.

Dal 2014, anno di approvazione del PRB 2014 vigente, vi sono state alcune importanti modifiche normative nel **panorama legislativo italiano**, relative allo specifico ambito della bonifica, mirate a semplificare e/o snellire il procedimento amministrativo di bonifica per specifiche tipologie di siti contaminati.

Con la legge 11 agosto 2014, n. 116 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 - c.d. Decreto Competitività» si è provveduto all'integrazione e alla modifica del Titolo V parte quarta del D.lgs 152/2006.

In particolare, l'art. 13 ha introdotto nel D.Lgs. 152/2006 le **procedure semplificate (Art. 242bis del D.Lgs. 152/2006)** per la bonifica di aree contaminate attraverso il raggiungimento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), responsabilizzando il soggetto interessato nella scelta delle modalità più idonee di bonifica, all'interno di una scansione di adempimenti definiti.

La disciplina relativa alle bonifiche dei siti inquinati è, inoltre, stata integrata con nuove disposizioni riguardanti le aree destinate alla difesa militare e alla sicurezza nazionale (art. 241bis).

Con il decreto del Ministero dell'Ambiente e T.T.M. 12 febbraio 2015, n. 31 è stato anche approvato il «**Regolamento recante criteri semplificati per la caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica dei punti vendita carburanti, ai sensi dell'articolo 252, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152**».

Il provvedimento disciplina i criteri, le procedure e gli obiettivi di intervento, tenendo conto dell'effettivo utilizzo e delle caratteristiche ambientali delle aree dei punti vendita carburanti, come delle aree limitrofe.

I punti vendita carburanti rappresentano, secondo dati Ispra, circa il 20% dei siti potenzialmente contaminati sul territorio nazionale, dato confermato anche dalle statistiche regionali.

La loro diffusione nelle zone urbane, le ridotte dimensioni delle aree interessate e la natura degli inquinanti riconducibili alle attività svolte hanno reso necessario emanare una disciplina semplificata.

Al quadro normativo delineato occorre aggiungere ulteriori norme che hanno riflessi sulla bonifica, quali quelle sul danno ambientale (d.lgs. 152/2006) e sulle terre e rocce da scavo (DPR n. 120/2017).

Un'altra importante disposizione normativa in materia ambientale è costituita dalle novità legislative introdotte dalla **Legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante «Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente»**, la quale, tra l'altro, inserisce un nuovo Titolo VI bis nel Codice Penale (Dei delitti contro l'ambiente).

La norma, finalmente, ha incluso nel Codice Penale i seguenti reati ambientali: inquinamento ambientale, morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale, disastro ambientale, delitti colposi contro l'ambiente, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo, omessa bonifica. Viene introdotta anche l'aggravante ambientale per i reati già esistenti.

Tali reati potrebbero interessare situazioni rilevanti di contaminazione, soggette all'obbligo di bonifica da parte del responsabile.

Ulteriore impulso alle attività di bonifica potrebbe derivare dall'approvazione di norme statali in materia di consumo di suolo, in coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'Unione Europea di un consumo netto di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050.

Le norme rafforzerebbero il percorso regionale già avviato sul recupero delle aree contaminate e, in genere, degradate, quale scelta prioritaria da perseguire nella pianificazione territoriale e urbanistica.

12.2.2. Riferimenti normativi regionali

Il riferimento cardine per la pianificazione regionale è rappresentato dalla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 – «Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche» che prevede, per la bonifica delle aree inquinate, l'emanazione di procedure e regolamenti:

- per la predisposizione di progetti di bonifica e di gestione del rischio e di strumenti di supporto alle decisioni;
- per la promozione di azioni volte a favorire la realizzazione degli interventi di bonifica, di ripristino e di riqualificazione ambientale dei siti inquinati, a carico dei privati;
- per la concessione di contributi finanziari ai comuni che intervengono d'ufficio alla realizzazione degli interventi di bonifica.

Con l.r. 27 dicembre 2006, n. 30, sono state trasferite alle amministrazioni comunali le funzioni amministrative in materia di bonifica di siti contaminati, per favorire lo snellimento delle procedure, l'efficacia e l'efficienza del

procedimento, l'economicità dell'azione amministrativa, a vantaggio di un proficuo e semplificato approccio della tutela e salvaguardia dell'ambiente e della salute umana, ovvero di un corretto sviluppo sostenibile del territorio locale.

L'art. 3 della l.r. 29 giugno 2009, n. 10 ha sostituito l'art. 21 della l.r. 26/2003, introducendo il ricorso agli Accordi di Programma per la bonifica e riqualificazione delle aree interessate, evidenziando che gli interventi di bonifica possono essere scomputati dagli oneri di urbanizzazione secondaria.

A partire dall'approvazione del PRB 2014, **Regione** ha adottato atti normativi e di indirizzo in ordine alla bonifica dei siti contaminati.

La l.r. 26/2003 è stata integrata con **l'articolo 17 bis "Adozione d'ufficio delle misure di prevenzione e precauzione connesse ad attività di gestione dei rifiuti"** (articolo introdotto dall'art. 8, comma 1, legge reg. n. 24 del 2014).

Obiettivo del nuovo articolato normativo è prevenire il rischio del verificarsi di fenomeni di inquinamento ambientale e affrontare le emergenze sanitarie o di igiene pubblica derivanti sia dall'attività di gestione di rifiuti in esercizio (di cui al Titolo III bis, Parte II, del d.lgs. 152/2006), che da attività cessate o non autorizzate, prevedendo il finanziamento pubblico degli interventi necessari a risolvere le situazioni di pericolo in atto. I finanziamenti, rivolti a Province e Comuni competenti per territorio, sono concessi sulla base dei criteri stabiliti dalla **d.g.r. 4056 del 18 settembre 2015: "Approvazione dei criteri e delle procedure di finanziamento degli interventi previsti dall'art. 17 bis della l.r. 26/03 e s.m.i."**. Nel caso di accertata inottemperanza alle prescrizioni contenute nell'autorizzazione per gli impianti in esercizio, le Province possono adottare direttamente misure di prevenzione e precauzione necessarie per minimizzare il rischio di contaminazione, con provvedimento d'ufficio, in sostituzione e in danno al soggetto inadempiente. Per impianti cessati, non autorizzati o fattispecie non riconducibile agli impianti in esercizio, l'Autorità competente è, invece, individuata nel Sindaco che adotta le ordinanze contingibili e urgenti in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale (art. 50, comma 5, del d.lgs 267/2000).

Regione nel 2016 ha, inoltre, modificato l'art. 9 del r.r. n. 2/2012, regolamento che disciplina la procedura per **l'attuazione di interventi pubblici a finanziamento regionale**. L'assistenza finanziaria regionale è presupposto preminente affinché la parte pubblica proceda in via sostitutiva, anche per non incorrere nella concausa di omessa bonifica ovvero nel concorso del relativo reato. Tra le voci che la parte pubblica deve sostenere per gli interventi di bonifica, le spese legali possono essere rilevanti, per cui si è ritenuto necessario procedere all'aumento della copertura finanziaria regionale delle spese relative **al patrocinio legale** dal 50% all'80% di quelle sostenute dai comuni.

In attuazione della politica regionale di **riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato, è stata emanata la l.r. 28 novembre 2014, n. 31** che integra e modifica la l.r. 11 marzo 2005 n. 12 "Legge per il governo del territorio".

La legge orienta prioritariamente gli interventi edilizi verso le aree già urbanizzate, degradate o dismesse (spesso contaminate), sottoutilizzate da riqualificare o rigenerare.

In tale contesto normativo ed in ottemperanza alle disposizioni dell'art. 30 delle N.T.A. del PRB2014, sono state approvate dalla Giunta Regionale le **"Linee guida per il riutilizzo e la riqualificazione urbanistica delle aree contaminate"**, approvate con **d.g.r. 31 maggio 2016, n. 5248**.

Le linee guida costituiscono uno strumento operativo utile agli Enti locali e ai soggetti interessati (non responsabili dell'inquinamento) al fine di coordinare e rendere contestuale il procedimento di bonifica dei siti contaminati al procedimento di valorizzazione e riqualificazione urbanistica degli stessi, consentendo inoltre di limitare l'impiego di risorse pubbliche per la bonifica nei casi in cui l'autorità competente debba intervenire in sostituzione del soggetto obbligato.

Nell'ambito della **disciplina urbanistico-edilizia**, in coordinamento con la politica regionale di tutela ambientale è stato inserito dalla Giunta regionale **l'obbligo di effettuare valutazioni sulla qualità ambientale dei terreni oggetto di interventi**, sottoposti alla presentazione del permesso di costruire (PDC) e alla denuncia di inizio attività (DIA) (D.G.R. 784 del 12.11.2018).

Sempre in tale ambito, Regione Lombardia ha proposto **forme di incentivazione** per sollecitare azioni di riqualificazione, riconversione ambientali e rigenerazione dei siti inquinati, indispensabili e necessarie per salvaguardare le risorse ambientali che mai come nel territorio lombardo sono state oggetto di pressioni antropiche.

La sopra citata *l.r. n. 26/2003*, infatti, è stata integrata con:

- *l'articolo 21, "Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati"*, che definisce le procedure di esproprio, ad evidenza pubblica, e concessioni di contributi a favore dei comuni. L'articolo prevede incentivi e agevolazioni all'iniziativa dei soggetti interessati non responsabili dell'inquinamento;
- *l'articolo 21 bis, "Incentivi per la bonifica di siti contaminati"*. L'introduzione di questo articolato stabilisce che possono essere concessi incentivi al proprietario non responsabile della contaminazione (incremento superficie/volumetria fino al 30%), al fine di favorire la bonifica delle aree contaminate in aree oggetto di recupero e riqualificazione urbanistica;
- *l'articolo 21 ter, "Promozione della riqualificazione di siti potenzialmente contaminati"*, introdotto dalla legge regionale 28 dicembre 2017, n. 37 "Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2018". Il bando favorisce i soggetti pubblici e privati, proprietari o in possesso legittimo delle aree interessate, non responsabili della contaminazione, e i Comuni, incentivando la redazione di Piani della Caratterizzazione e loro esecuzione e gli Studi di fattibilità urbanistico-edilizia, necessari e propedeutici alla riqualificazione e al recupero delle aree potenzialmente contaminate.

Le suddette disposizioni costituiscono, quindi, un importante strumento di prevenzione volto a ridurre i rischi connessi agli imprevisti che potrebbero verificarsi quando si realizzano interventi edilizi e per attivare procedimenti volti all'individuazione di aree potenzialmente contaminate e contaminate laddove non si tratti esclusivamente di eventi verificatisi in grado di contaminare il sito o all'individuazione di contaminazioni storiche (comma 1, art. 242, d.lgs 152/2006).

Nell'ambito della **tutela delle acque sotterranee**, in coerenza con il d.lgs. 152/2006, che assegna alle Regioni la disciplina in materia, Regione Lombardia ha definito una strategia per la gestione dell'inquinamento diffuso con il Piano Regionale di Bonifica (PRB), approvato con deliberazione della Giunta regionale 20 giugno 2014, n.1990.

Tale tipologia di inquinamento, definito dal d.lgs. 152/2006 come la contaminazione o le alterazioni chimiche, fisiche o biologiche delle matrici ambientali determinate da fonti diffuse e non imputabili ad una singola origine, è contraddistinta da basse concentrazioni di contaminanti che interessano rilevanti estensioni territoriali e dall'assenza di sorgenti puntuali univocamente identificabili.

Regione ha previsto l'istituzione di Tavoli tecnici per le singole aree interessate dall'inquinamento diffuso, come sede di coordinamento tra i diversi Enti interessati e di discussione e condivisione delle informazioni e delle proposte in materia.

La prima situazione a essere concretamente affrontata in relazione alla situazione di inquinamento diffuso delle acque sotterranee riguarda un'area del Milanese comprendente i territori dei Comuni di Brugherio, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese, Milano, Monza, Nova Milanese e Sesto San Giovanni (Area Vasta).

Con D.G.R. n. 6737 del 19 giugno 2017 e s.m.i., sono state approvate le Misure di risanamento dell'inquinamento diffuso delle acque sotterranee da attuare per la c.d. Area Vasta

12.2.3 Strumenti di pianificazione regionale vigente

Il piano regionale di bonifica delle aree contaminate è lo strumento funzionale di programmazione e pianificazione degli interventi di Regione Lombardia, in attuazione della normativa vigente e con l'obiettivo di una gestione efficace ed efficiente del proprio territorio e delle proprie risorse.

Rispondendo alle indicazioni dell'Atto di Indirizzi del 2011, il PRB 2014 è stato impostato su contenuti innovativi rispetto alla precedente pianificazione, conseguenti sia al mutamento del contesto normativo di riferimento, sia all'esperienza settoriale maturata anche a seguito dell'attuazione della pianificazione stessa.

Gli obiettivi e le misure del PRB 2014 delineano una strategia integrata, finalizzata a prevenire le nuove contaminazioni, garantire il regolare svolgimento dei procedimenti di bonifica per siti contaminati, coordinare le azioni locali per i siti potenzialmente contaminati, promuovere l'intervento di soggetti privati per la riqualificazione delle aree contaminate e dismesse, definire una procedura regionale per la disciplina dell'inquinamento diffuso, assicurare un adeguato livello

informativo sulle azioni regionali in materia di bonifica, garantire l'armonizzazione della procedura di bonifica con le altre normative e pianificazioni in materia ambientale e urbanistica.

L'attuazione di tali obiettivi e misure si affianca alle attività ordinarie svolte dalla Regione, quali la gestione dei procedimenti tecnico-amministrativi per i siti contaminati di competenza regionale (che interessano il territorio di più comuni), il supporto al Ministero dell'Ambiente per la gestione dei 5 Siti di Interesse Nazionale presenti sul territorio, il coordinamento delle attività degli Enti locali in materia di bonifica.

All'attuazione del PRB 2014 concorrono gli Enti competenti per la materia e gli ulteriori soggetti pubblici e privati a vario titolo coinvolti, secondo le disposizioni indicate nelle Norme tecniche (NTA) del PRB medesimo, consentendo di delineare un coerente quadro di attuazione del PRB stesso e di valutare eventuali carenze nell'espletamento delle procedure previste, anche sotto il profilo del rispetto dei relativi tempi di attuazione.

12.3 Stato delle attività in materia di bonifiche di siti contaminati

Lo stato degli interventi di bonifica, a cinque anni dall'emanazione del PRB 2014, evidenzia il dinamismo di un settore in continua evoluzione, con un'intensa attività sia da parte della Pubblica Amministrazione che da parte degli operatori privati, volta al raggiungimento degli obiettivi di risanamento ambientale insiti nella materia.

L'analisi del contesto territoriale mostra infatti un costante aumento del numero dei **siti bonificati**, che rappresentano aree per le quali sono stati conclusi e certificati gli interventi di risanamento dei suoli e delle acque sotterranee, restituendo agli usi legittimi ingenti porzioni di territorio "pulite". In termini assoluti, rispetto al dato PRB 2014 pari a 1.396 bonifiche concluse, il numero dei siti bonificati è pari a 2.194 siti a Dicembre 2018, con un incremento di oltre il 57%.

La distribuzione territoriale degli interventi certificati conferma l'intensa attività nel territorio della Città Metropolitana di Milano, che da sola copre circa il 60% delle bonifiche concluse negli anni di riferimento e della superficie complessiva bonificata.

Il dato dell'area del milanese evidenzia l'importanza che rivestono le attività di riqualificazione che hanno interessato il territorio della provincia di Milano negli ultimi anni. A tale dato, anche se positivo, deve essere accompagnata l'informazione relativa ai rifiuti prodotti da interventi di bonifica che, per l'area della Città Metropolitana di Milano, coprono il 60% del totale rifiuti prodotti sull'intero territorio regionale (totale prodotto pari a ton **2.059.457 dal 2014 al 2018**).

Restano comunque elevati sia il numero di **siti contaminati** presenti sul territorio regionale, pari a circa 838 (dati Dicembre 2018) sia il numero di **siti potenzialmente contaminati**, anche se per questi ultimi si riscontra una riduzione del 28 % rispetto al PRB 2014, passando da circa 1500 siti a 1138 siti.

Analizzando la distribuzione provinciale dei siti da bonificare, si rileva come le province più industrializzate (Milano in testa, seguita da Brescia e Varese) siano quelle che presentano il maggior numero di siti contaminati e potenzialmente contaminati.

L'attuazione del PRB 2014 ha confermato l'azione di Regione a supporto dei Comuni per interventi di risanamento: dal 2014 sono 47 i comuni che hanno ricevuto **finanziamenti regionali** per interventi di messa in sicurezza e/o bonifica, per un totale di circa **40 Milioni di euro** erogati.

I siti finanziati comprendono sia aree di proprietà pubblica che siti per i quali l'amministrazione procede in sostituzione e in danno ai soggetti obbligati/interessati inadempienti. Il finanziamento è soggetto per legge ad azioni di rivalsa per il rientro dei fondi stanziati; le azioni di rivalsa sono intraprese dalle Amministrazioni in virtù del beneficio che viene acquisito dal territorio nell'azione di bonifica.

Rispetto alle situazioni di contaminazione presenti sul territorio (come detto pari a circa 830 siti a fine 2018), è importante distinguere tra aree adeguatamente presidiate e aree le cui problematiche ambientali e/o amministrative possono costituire una potenziale criticità ambientale, sanitaria e/o socio-economica.

Nel primo caso rientrano gli interventi di **messa in sicurezza operativa** relativi ad aree produttive in attività, per le quali la vigente normativa prevede interventi di contenimento dell'inquinamento, che evitano la propagazione della contaminazione al di fuori del sito garantendo contestualmente la prosecuzione dell'attività produttiva. Per tali situazioni, che risultano comunque classificate come siti contaminati, è garantita la tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini, anche se la bonifica è demandata alla cessazione dell'attività produttiva.

Inoltre, appare importante evidenziare come, nelle situazioni di inquinamento accidentale recenti, si riscontra da parte dei responsabili una pronta attivazione degli interventi di messa in sicurezza, che risolve in tempi rapidi la problematica ambientale.

Viceversa, l'attività degli Enti del sistema regionale deve essere finalizzata a garantire la ripresa e l'ordinario procedimento per le situazioni di inquinamento che risultano non adeguatamente presidiate per motivi giuridico-amministrativi quali fallimenti societari, mancata individuazione dei responsabili della contaminazione, soggetti obbligati agli interventi che sono inadempienti all'attuazione degli stessi.

In tale quadro, gli indicatori specifici relativi ai **siti prioritari**, individuati dal PRB 2014, danno conto dell'attività che Regione ha avviato proprio per stimolare i procedimenti di bonifica per siti più critici, definiti con specifica procedura di valutazione del rischio relativo nel PRB 2014. Su tali siti sono state portate avanti azioni a supporto dei Comuni interessati per garantire la corretta gestione dei procedimenti, anche ricorrendo al finanziamento diretto degli interventi necessari (caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica) nei casi di inottemperanza da parte dei soggetti obbligati. Il finanziamento regionale è subordinato all'attivazione di azioni di rivalsa sul soggetto individuato dalla Provincia quale responsabile della contaminazione. Tale procedura è accompagnata da un elevato livello di contenzioso che rende incerti i tempi per lo svolgimento corretto delle procedure.

Rispetto al totale dei finanziamenti regionali erogati, le risorse messe a disposizione dei Comuni dal 2014 sono pari a oltre 18.000.000 euro, suddivisi tra 13 comuni.

Regione ha anche avviato azioni a supporto dei Comuni che ne hanno fatto richiesta per la **promozione della riqualificazione urbanistica** contestuale agli interventi di risanamento ambientale, in siti contaminati dismessi, al fine di individuare soggetti terzi interessati alle aree e di ridurre l'esborso di risorse pubbliche.

Le azioni per la promozione della rigenerazione sono state sviluppate anche attraverso l'emanazione, a luglio 2018, di un bando di finanziamento per la promozione dei processi di bonifica e di rigenerazione dei siti potenzialmente contaminati. Il bando incentiva i soggetti pubblici e privati, proprietari o in possesso legittimo delle aree interessate, non responsabili della contaminazione, e i Comuni che intervengono d'ufficio in processi di riqualificazione urbanistica delle aree potenzialmente contaminate. Gli incentivi riguardano la redazione di Piani della Caratterizzazione e loro esecuzione e gli Studi di fattibilità urbanistico-edilizia, necessari e propedeutici alla riqualificazione e al recupero delle aree potenzialmente contaminate.

Regione Lombardia ha concesso risorse per oltre 170.000 euro per la caratterizzazione a 7 soggetti, tra amministrazioni comunali e soggetti privati.

Per completare il quadro delle specifiche situazioni di criticità, un numero rilevante di siti contaminati "storici" inclusi in procedimenti di bonifica è caratterizzato dalla **presenza di rifiuti**, che non necessariamente hanno determinato inquinamento delle matrici ambientali ma che rappresentano un rischio potenziale per l'ambiente e per la salute dei cittadini.

Per far fronte a tali situazioni, prevenendo il rischio del verificarsi di fenomeni di inquinamento ambientale ed affrontando le emergenze sanitarie derivanti da "**attività di gestione di rifiuti** in esercizio, cessate o *ante* norma e non autorizzate", la Regione si è dotata di specifica regolamentazione, come accennato in precedenza, con la previsione di finanziare gli interventi di messa in sicurezza e/o rimozione dei rifiuti (introduzione dell'art. 17 bis della l.r. 26/2003).

Gli interventi sono stati finanziati a partire dal 2015, per un totale al 2018 di quasi **22 MLN di euro** di risorse stanziati a favore di Comuni interessati.

Infine, con riferimento specifico alla **tutela delle acque sotterranee dall'inquinamento** appare importante sottolineare come l'attività 2014-2018 di Regione abbia portato a un approfondimento conoscitivo dello stato di qualità degli acquiferi lombardi. L'azione è stata relativa sia all'individuazione dei principali pennacchi di contaminazione (c.d. plume) che interessano le falde sia di eventuali aree con inquinamento diffuso delle acque sotterranee.

L'attuazione dei **Programmi relativi ai plume di contaminazione** (finanziati da Regione alle Province per un totale di circa 3 MLN di euro) ha consentito di avere una più approfondita conoscenza di situazioni critiche riscontrate nelle acque sotterranee e, in alcuni casi, di pervenire all'individuazione dell'area di provenienza della contaminazione stessa, con avvio del procedimento a carico del responsabile o conduzione di approfondimenti specifici per avere tutti gli elementi necessari all'avvio del procedimento.

Nell'ambito dell'**inquinamento diffuso**, in coerenza con il d.lgs. 152/2006, che assegna alle Regioni la disciplina in materia, Regione Lombardia ha definito una strategia per la gestione dell'inquinamento diffuso con il Piano Regionale di Bonifica (PRB), approvato con deliberazione della Giunta regionale 20 giugno 2014, n.1990.

Tale tipologia di inquinamento, definito dal d.lgs. 152/2006 come la contaminazione o le alterazioni chimiche, fisiche o biologiche delle matrici ambientali determinate da fonti diffuse e non imputabili ad una singola origine, è contraddistinta da basse concentrazioni di contaminanti che interessano rilevanti estensioni territoriali e dall'assenza di sorgenti puntuali univocamente identificabili.

La Regione ha previsto l'istituzione di Tavoli tecnici per le singole aree interessate dall'inquinamento diffuso, come sede di coordinamento tra i diversi Enti interessati e di discussione e condivisione delle informazioni e delle proposte in materia.

La prima situazione a essere concretamente affrontata in relazione alla situazione di inquinamento diffuso delle acque sotterranee riguarda un'area del Milanese comprendente i territori dei Comuni di Brugherio, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese, Milano, Monza, Nova Milanese e Sesto San Giovanni (Area Vasta).

Con D.G.R. n. 6737 del 19 giugno 2017 e s.m.i., sono state approvate delle misure di risanamento dell'inquinamento diffuso delle acque sotterranee da attuare per la c.d. Area Vasta.

La Regione ha aderito dal 2016 a un partenariato europeo, nell'ambito del Programma Interreg Central Europe, che ha portato all'approvazione e all'avvio della fase esecutiva del Progetto "AMIIGA - Integrated Approach To Management Of Groundwater Quality In Functional Urban Areas", che si concluderà ad Agosto 2019 e che permetterà di definire una proposta di Best Practice a livello comunitario per la gestione dell'inquinamento diffuso delle acque sotterranee (www.interreg-central.eu/amiiga).

In tale ambito, Regione ha avviato il secondo tavolo tecnico per affrontare il potenziale inquinamento diffuso delle acque sotterranee nell'area c.d. del Area Nord Ovest Milanese, che comprende il territorio di 12 comuni in provincia di Varese e nella Città metropolitana di Milano (Arese, Baranzate, Bollate, Caronno Pertusella, Garbagnate Milanese, Lainate, Milano, Novate Milanese, Origgio, Pero, Rho, Senago).

12.4 Obiettivi per la pianificazione in materia di bonifica dei siti contaminati

La priorità fondamentale in materia di bonifica a livello regionale è l'individuazione delle principali criticità presenti sul territorio e il conseguente risanamento delle stesse, promuovendo allo stesso tempo la **rigenerazione delle aree degradate** e il risparmio di consumo di suolo, nel rispetto del principio di sostenibilità ambientale degli interventi e garantendo la tutela della salute dei cittadini.

In connessione con gli obiettivi dell'**economia circolare**, risulta necessario prevedere l'utilizzo di tecnologie di bonifica con il minore impatto sull'ambiente e la gestione dei rifiuti prodotti dalle attività di bonifica secondo la gerarchia prevista dalle norme d'interesse.

Tale fine è declinato nei seguenti obiettivi di pianificazione che il PRB dovrà perseguire con la definizione delle azioni e degli strumenti necessari alla relativa attuazione.

Il PRB rappresenta lo strumento di pianificazione per l'intero sistema regionale, definendo obiettivi alla cui attuazione concorreranno gli Enti competenti per la materia (EE.LL. e di tutela ambientale e sanitaria), gli Enti del Sistema Regionale e gli ulteriori soggetti pubblici e privati a vario titolo coinvolti, consentendo di delineare un coerente quadro di attuazione del PRB stesso e di valutare eventuali carenze nell'espletamento delle procedure previste, anche sotto il profilo del rispetto dei relativi tempi di attuazione.

12.4.1 Gestione dei procedimenti di bonifica sul territorio

Sotto il profilo delle competenze per i procedimenti di bonifica, la situazione si presenta articolata.

Regione Lombardia provvede a presidiare le attività di bonifica mediante gestione diretta dei procedimenti per i siti contaminati e potenzialmente contaminanti di competenza regionale (44 siti) e supporto nella gestione dei Siti da bonificare di Interesse Nazionale, favorendo il coordinamento delle azioni degli enti locali in sinergia con il Ministero dell'Ambiente e T.T.M..

Sul territorio lombardo sono presenti **5 Siti di Interesse Nazionale**, con procedimenti in capo al Ministero dell'Ambiente: Aree ex-Falck di Sesto San Giovanni (MI), Brescia/Caffaro (BS), Polo chimico di Rodano e Pioltello (MI), Laghi di Mantova e Polo Chimico (MN), ex-Fibronit di Broni (PV). Per tali aree si ritiene necessario promuovere presso le istituzioni centrali la richiesta di maggiore autonomia regionale, con un passaggio di competenze (e di risorse) dal Ministero a Regione per il trasferimento della titolarità delle funzioni amministrative relative ai SIN, al fine di accelerare gli interventi di bonifica e garantire il risanamento ambientale.

Alle Amministrazioni Comunali spettano i procedimenti per i restanti siti, in cui la contaminazione è limitata al territorio dell'Ente.

Spetta alle Province e Città metropolitane l'individuazione del responsabile della contaminazione.

Nell'ambito dell'aggiornamento del PRB, Regione promuove una gestione unitaria dei procedimenti di bonifica di competenza comunale, coordina attività di bonifica in situazioni di inquinamento particolarmente complesse sia dal punto di vista tecnico che amministrativo-procedurale, stimola le amministrazioni comunali ad intervenire per la realizzazione di interventi sostitutivi e accompagna i Comuni beneficiari dei finanziamenti regionali nella gestione coordinata delle risorse finanziarie assegnate.

La gestione dei procedimenti di bonifica dovrà essere garantita nel rispetto dei dettami normativi e degli indirizzi regionali, alla cui attuazione dovranno partecipare sia gli Enti pubblici e di controllo che il settore privato.

Le azioni congiunte del sistema regionale dovranno essere finalizzate a garantire il completamento degli interventi di bonifica per almeno **80 siti contaminati all'anno**, che rappresentano circa il 10% dei siti a oggi classificati come contaminati.

12.4.2 Definizione delle priorità di intervento regionali

La definizione delle graduatorie regionali di priorità di intervento per i siti contaminati è necessaria per indirizzare le azioni degli Enti locali e di controllo ambientale e sanitario al fine del regolare svolgimento dei procedimenti di bonifica, per la programmazione economico-finanziaria regionale nonché per garantire un livello adeguato di informazioni alla cittadinanza sulle reali criticità territoriali.

Tra le innovazioni introdotte dal PRB 2014 rientra la definizione di una nuova metodica per la gerarchizzazione dei siti contaminati, allo scopo di identificare le **priorità di intervento** per la pianificazione delle attività di bonifica e la successiva programmazione economico-finanziaria regionale nei casi in cui non vi sia un intervento diretto del soggetto obbligato e/o di soggetti terzi interessati.

La procedura qualitativa definita per la valutazione del rischio potenziale permette di elaborare una graduatoria dei siti contaminati assegnando punteggi sintetici di rischio in funzione della tipologia di contaminazione (matrice impattata, contaminanti, estensione), della presenza di sorgenti primarie attive (quali a esempio rifiuti), dei rischi per la popolazione (emissioni vapori, plume di contaminazione, aree agricole) oltreché dello stato del procedimento amministrativo.

L'applicazione della metodica di valutazione del rischio relativo associato ai siti, elaborata da Regione con il supporto di ARPA Lombardia e Politecnico di Milano, ha permesso di predisporre le graduatorie relative ai siti contaminati e ai siti potenzialmente contaminati.

I siti prioritari sono stati oggetto delle misure stabilite dal PRB 2014, quali la ripresa dei procedimenti di bonifica sospesi, la programmazione degli interventi finanziari, le azioni per la promozione della rigenerazione territoriale contestuale alla bonifica (laddove necessario), le attività di approfondimento conoscitivo e di implementazione e aggiornamento costante delle banche dati regionali, al fine di garantire solidità alle elaborazioni alla base della definizione delle priorità stesse.

L'aggiornamento del PRB deve prevedere azioni in grado di consentire una più approfondita valutazione dello stato delle conoscenze dei siti contaminati o potenzialmente contaminati, permettendo agli operatori del settore (pubblico e privato) di distinguere tra aree adeguatamente presidiate sul territorio e aree dove le problematiche ambientali e/o amministrative possono costituire una potenziale criticità.

La Giunta dovrà garantire l'**aggiornamento periodico dei siti prioritari**, per tener conto dello scenario territoriale in continua evoluzione, anche attraverso una semplificazione della procedura di definizione delle priorità medesime.

Per l'aggiornamento periodico, la Regione si avvarrà di ARPA Lombardia per l'elaborazione dei dati, coordinando Province, Comuni e operatori privati per l'aggiornamento della Banca Dati dei siti contaminati AGISCO (Regione / ARPA).

12.4.3 Rigenerazione delle aree contaminate dismesse, sottoutilizzate e degradate

Gli interventi di rigenerazione urbana e territoriale di aree soggette a bonifica devono essere valutati e inquadrati in un processo di promozione territoriale che necessita di una politica che favorisca a livello normativo, procedurale, tecnico, economico, approcci rigenerativi in particolare delle aree contaminate dismesse, abbandonate e inutilizzate.

Si tratta di una attività multidisciplinare e interdirezionale delle competenze regionali, che devono essere adeguatamente coordinate e armonizzate negli obiettivi e nelle finalità pianificatorie territoriali e ambientali.

Sulla base dell'esperienza maturata nel primo quinquennio di attuazione del PRB 2014 e nel rispetto delle disposizioni del PDL "Rigenerazione urbana" al vaglio del Consiglio regionale, l'attività di Regione Lombardia sarà finalizzata a stimolare il recupero ambientale delle aree contaminate dismesse, anche mediante la successiva valorizzazione delle aree per una riqualificazione urbanistica, valutando gli interventi di recupero ambientale anche in funzione della compatibilità degli stessi con le specifiche destinazioni d'uso previste sull'area.

Si intende così realizzare un percorso virtuoso teso a restituire a una pluralità di usi le aree dismesse e degradate.

L'aggiornamento del PRB dovrà delineare azioni di semplificazione delle procedure per favorire una più celere adozione delle varianti urbanistiche in aree soggette a bonifica, al fine di non compromettere e vanificare gli interventi di recupero ambientale e territoriale sviluppati da privati che investono economicamente nello sviluppo di tali aree.

L'adozione delle Linee Guida regionali, emanate con DGR 31 maggio 2016 - n. X/5248, favorisce una semplificazione del processo di riqualificazione urbanistica dei siti oggetto di bonifica.

L'obiettivo generale di promozione territoriale dovrà essere articolato in azioni congiunte tra le diverse Direzioni regionali interessate, finalizzate a:

- incentivare la bonifica e la riqualificazione di suoli degradati, dal punto di vista urbanistico, ambientale e sociale, ai fini della rigenerazione e della riduzione del consumo di suolo, senza dispendio di risorse pubbliche e restituendole alla collettività;
- supportare le Amministrazioni Comunali e i soggetti privati non colpevoli dell'inquinamento che si dimostrino interessati a bonificare e riqualificare le aree;
- prevedere semplificazioni a livello normativo per coordinare le procedure di bonifica e rigenerazione urbanistica;
- raccordare e coordinare le necessità del pubblico e del privato;
- aumentare l'interesse del cittadino per l'esecuzione della bonifica dei siti contaminati;
- instaurare una relazione attiva tra imprese e territorio stesso, in considerazione del valore della risorsa suolo.

12.4.4 Gestione dei rifiuti prodotti nel corso degli interventi di bonifica

Gli interventi di bonifica hanno rilevanti connessioni con la normativa sui rifiuti, in particolare per gli aspetti che riguardano la qualificazione e il destino finale dei rifiuti prodotti.

Obiettivo primario di Regione Lombardia è garantire la riduzione dei rifiuti originati nel corso degli interventi, favorendo il ricorso a tecnologie di bonifica *in situ* che non comportino lo scavo e rimozione dei materiali contaminati e/o l'emungimento delle acque di falda inquinate.

Le tecniche di trattamento in situ possono ridurre i rischi potenziali per l'ambiente ed essere più efficaci per quanto concerne i costi.

Attualmente sono in via di sviluppo tecniche innovative per la conduzione di alcuni interventi di bonifica sulle matrici ambientali suolo e acque sotterranee.

Nell'aggiornamento del PRB, partendo dalle azioni già intraprese, saranno perseguiti i seguenti indirizzi:

- Riduzione all'origine dei rifiuti prodotti da interventi di bonifica, anche attraverso la promozione di tecnologie sostenibili di bonifica;
- Massimizzazione del riutilizzo delle frazioni pulite prodotte nel corso di interventi di messa in sicurezza e/o bonifica sostenuta da strumenti normativi, tecnici ed economici omogenei a livello nazionale.

Occorre pertanto indirizzare a livello di sistema regionale le scelte relative agli interventi di messa in sicurezza e/o bonifica dei suoli e delle acque sotterranee, promuovendo l'applicazione anche in tale settore dei **principi di economia circolare**:

1. Riduzione nella produzione di rifiuti, con indicazioni volte a una idonea caratterizzazione e analisi di rischio della situazione di contaminazione e alla promozione di tecnologie sostenibili di bonifica *in situ*;
2. Riutilizzo *in situ* dei rifiuti prodotti, favorendo interventi di bonifica che prevedano il riutilizzo *in situ* delle frazioni pulite/bonificate di terreno o delle acque di falda emunte;
3. Promozione dell'invio ad impianti di recupero delle frazioni contaminate, se gestite al di fuori del sito di produzione;
4. Invio a smaltimento quale attività residuale, prevedendo l'invio a smaltimento dei rifiuti prodotti solo qualora non sia economicamente e tecnicamente possibile procedere altrimenti. In tal caso, per siti contaminati per i quali si ricorra a interventi con finanziamenti pubblici, possono essere valutati trasferimenti a **discariche autorizzate dedicate**.

Tali indirizzi troveranno applicazione anche nei casi in cui si ricorra alle previsioni dell'art. 17 bis della l.r. 26/2003, indirizzando i rifiuti di risulta preferenzialmente a idonei impianti che favoriscano il riuso-recupero e riciclo prima della materia ed in seconda battuta di energia.

Nell'approvazione degli interventi di bonifica e/o messa in sicurezza, dovranno essere privilegiate, pertanto, soluzioni tecnologiche innovative/sostenibili adeguate a garantire il risanamento in tempi compatibili con quelli dettati dagli sviluppi territoriali.

12.4.5 Prevenzione della contaminazione

I dati alla base del PRB 2014 hanno evidenziato come la contaminazione delle matrici ambientali in Lombardia sia prevalentemente associabile alla presenza di aree industriali, attive e dismesse (pari complessivamente al 50 % dei procedimenti di bonifica attivati), nonché alle attività di gestione dei rifiuti (pari a un ulteriore 15 % di siti).

Nell'aggiornamento del PRB occorre rafforzare le azioni di prevenzione, per evitare rischi di contaminazione delle matrici ambientali o comunque per correggere alla fonte i possibili danni da essa causati, in conformità ai principi comunitari richiamati all'art. 3-ter del d.lgs. 152/2006.

Una misura rilevante in tal senso è stata introdotta con l'art. 17 bis della l.r. 26/2003, finalizzato a prevenire il rischio del verificarsi di fenomeni di inquinamento ambientale e ad affrontare le emergenze sanitarie e/o di igiene pubblica derivanti da attività di gestione di rifiuti in esercizio, cessate o ante norma e non autorizzate, colmando un vuoto normativo in materia.

A livello legislativo nazionale, infatti, si riscontra un vuoto normativo circa le procedure e gli adempimenti amministrativi da adottare per la risoluzione delle criticità ambientali connesse alla presenza di rifiuti smaltiti e/o gestiti in modo incontrollato in ambiti di non contaminazione (art. 239 del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.).

Per concretizzare tale norma, la Giunta dal 2015 ha definito Programmi annuali di intervento per l'attuazione delle misure di prevenzione connesse ad attività di gestione dei rifiuti, approvando le graduatorie dei Comuni a cui assegnare finanziamenti regionali per interventi di messa in sicurezza e/o smaltimento rifiuti.

Sulla base dell'esperienza maturata, sarà **aggiornata la procedura prevista dall'art. 17 bis**, sia nella definizione dei criteri generali, sia nell'accesso ai finanziamenti, sia nelle modalità di erogazione e rendicontazione delle risorse, per rendere la programmazione economico-finanziaria degli interventi più efficace in termini di verifica della congruità delle spese sostenute dai soggetti beneficiari dei finanziamenti.

Approfondimenti giuridici dovranno essere inoltre fatti per quanto riguarda le azioni di rivalsa e per le aree pubbliche interessate da presenza di rifiuti poiché le norme attuali non prevedono, come per le bonifiche, una procedura specifica che individua l'iter da seguire.

Un ulteriore importante strumento di prevenzione della contaminazione delle matrici ambientali è stato introdotto dal d.lgs. 46/2014, che ha incluso anche la tutela delle matrici acque sotterranee e suolo per le attività soggette Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), per le quali è previsto di valutare lo stato di contaminazione ante attività e post attività, al fine di verificare se l'impresa, durante il suo esercizio, abbia apportato significative implementazioni di contaminanti.

In generale, nell'aggiornamento del PRB dovranno essere adottate azioni di prevenzione relative a opere e impianti nuovi, ricadenti nell'ambito della disciplina della VIA, dell'AIA e dell'AUA e un'azione di monitoraggio su opere e impianti esistenti.

12.4.6 Tutela delle acque sotterranee dall'inquinamento

Nell'ambito delle attività "ordinarie" di gestione di procedimenti di bonifica per aree contaminate, spesso gli Enti locali e di controllo hanno individuato situazioni di inquinamento delle acque sotterranee, contraddistinte da rilevanti estensioni territoriali.

Le principali situazioni critiche riscontrate nelle acque sotterranee sono, infatti, relative sia ai plume di inquinamento, estesi oltre il confine del sito origine della contaminazione, sia alle aree a inquinamento diffuso che, al contrario, sono caratterizzate proprio dall'assenza di sorgenti di contaminazione "puntuale" chiaramente individuabili.

La gestione dell'inquinamento delle falde, che rivestono grande importanza ai fini dell'approvvigionamento potabile, richiede azioni coordinate per garantire la salute dei cittadini, la tutela delle risorse ambientali e il proseguimento delle attività antropiche potenzialmente impattate.

Con l'approvazione del PRB 2014 sono state avviate una serie di azioni per approfondire la conoscenza delle problematiche delle acque sotterranee attraverso:

- il finanziamento alle Province di Programmi di indagine sui principali plume di contaminazione;
- la definizione del Piano regionale di intervento per l'inquinamento diffuso delle acque sotterranee, parte integrante del PRB 2014, con il quale è stata definita la strategia per la gestione di tale forma di contaminazione.

L'attività avviata in collaborazione con ARPA Lombardia, con il supporto del Politecnico di Milano, ha permesso per l'area della Città Metropolitana di Milano di approfondire la conoscenza dello stato qualitativo delle acque sotterranee, con la realizzazione di una banca dati idrogeologica e idrochimica e il ricorso a strumenti modellistici. Per affrontare l'inquinamento diffuso presente nell'area è stato attivato un Tavolo tecnico di coordinamento regionale che ha visto la partecipazione dei soggetti pubblici a vario titolo interessati. Le attività del Tavolo hanno permesso di approvare, con deliberazione della Giunta regionale n. 6373/2017, misure di risanamento per le acque sotterranee nell'area del Nord est milanese, attualmente in corso di attuazione.

L'esperienza maturata ha mostrato l'importanza del coordinamento delle azioni di tutti i soggetti pubblici interessati e di una base conoscitiva approfondita e ha messo in luce alcune criticità, quali la difficoltà a concludere in tempi brevi le attività sui plume e a predisporre e aggiornare le banche dati occorrenti a sviluppare le azioni di contrasto all'inquinamento.

Per quanto sopra, considerato che le azioni per la tutela delle acque sono tra le misure previste dal Piano regionale di Tutela delle Acque (PTUA) per il raggiungimento degli obiettivi di qualità fissati dalla Direttiva Comunitaria Dir. CE/2000/60, occorrerà:

- individuare una struttura di supporto, avvalendosi degli Enti del SIREG, per le attività di indagine, monitoraggio e modellizzazione dei plume di contaminazione e dell'inquinamento diffuso;
- garantire l'integrazione e l'implementazione tra le diverse basi dati esistenti, regionali e di altri soggetti pubblici, per creare una banca dati idrogeologica e idrochimica unitaria per territorio, garantendo il coordinamento dei soggetti che producono dati quali/quantitativi delle acque sotterranee;

- semplificare la procedura definita dalla disciplina dell'inquinamento diffuso, per renderne più agevole l'applicazione ed estendere le attività ad altri territori;
- favorire una standardizzazione a livello regionale dei contenuti minimi per la caratterizzazione e modellizzazione dell'inquinamento di vaste porzioni di acquiferi.

Per i **plume di contaminazione** delle acque sotterranee, ferme restando le responsabilità e gli obblighi in capo ai soggetti responsabili dell'inquinamento, dovrà essere definita una procedura tecnico-amministrativa che permetta di coordinare le azioni dei soggetti pubblici e privati a vario titolo interessati dalle problematiche connesse all'estensione della contaminazione.

La Giunta, per il tramite di ARPA, potrà promuovere approfondimenti conoscitivi per andare a verificare le aree nelle quali le caratteristiche naturali dei corpi idrici comportano la presenza di **valori di fondo naturale** superiori alle concentrazioni previste dalla legge, in accordo con le previsioni del Piano regionale di Tutela delle Acque.

Dovrà inoltre essere perseguito il confronto a livello regionale, nazionale e comunitario per una validazione sia delle procedure che delle modalità di azione, anche con la partecipazione a progetti di partenariato europeo.

12.5 Strumenti a sostegno dell'attuazione del Piano regionale delle Bonifiche

Per garantire il raggiungimento degli obiettivi di Piano, la Giunta dovrà sviluppare e/o potenziare i seguenti strumenti.

➤ **Sviluppo e gestione di strumenti conoscitivi**

La banca dati AGISCO (Anagrafe e Gestione Integrata dei Siti Contaminati), unificata in attuazione del PRB 2014 e gestita da Regione e ARPA, rappresenta uno strumento conoscitivo, necessario sia per la gestione tecnico-amministrativa dei procedimenti di bonifica, sia per la corretta pianificazione delle attività regionali.

La banca dati dovrà essere potenziata per renderla più efficace come supporto alle decisioni e alla valutazione degli effetti derivanti dall'attuazione del Piano, oltreché per garantire il corretto monitoraggio dei procedimenti di bonifica avviati sul territorio regionale.

A tal fine, si ritiene necessario:

- estendere l'accesso agli Enti locali (Province e Comuni) per l'implementazione delle informazioni tecniche e procedurali di competenza;
- garantire l'implementazione da parte dei proponenti degli interventi di bonifica, per ridurre i tempi e gli oneri di compilazione in capo alla Pubblica Amministrazione e assicurare l'aggiornamento tempestivo e costante delle informazioni;
- integrare la banca dati con le informazioni necessarie a individuare le priorità di intervento e a ricostruire origine e tipologia della contaminazione, a conoscere gli esiti dell'analisi di rischio, le tecnologie di messa in sicurezza e/o bonifica, i costi degli interventi e il destino finale delle aree;
- garantire l'aggiornamento costante delle informazioni cartografiche per i procedimenti in corso, per permettere il confronto con gli strumenti di gestione e pianificazione territoriale;
- garantire il popolamento degli indicatori che saranno definiti per il monitoraggio dell'attuazione del PRB e per la valutazione degli effetti ambientali, nell'ambito della procedura di VAS del PRGR/PRB

Dovrà, inoltre, essere favorita l'integrazione con altre banche dati regionali e degli Enti locali.

➤ **Attività di regolamentazione / linee guida,**

La normativa nazionale individua i principi, i criteri e le procedure per la bonifica dei siti inquinati con dettati che rivestono, in alcuni casi, carattere di norma quadro, rendendo necessario individuare in ambito regionale precise regole sia a livello tecnico-gestionale, sia a livello amministrativo-procedurale, per dettagliare e ordinare le modalità operative per la realizzazione degli interventi di bonifica.

L'elaborazione di proposte di leggi, regolamenti regionali e linee guida ha l'obiettivo di assicurare, nel rispetto della potestà legislativa statale, un quadro di riferimento chiaro e ordinato in cui tutti gli operatori, pubblici e privati, e i

cittadini possano conoscere “le regole del gioco”, anche per assicurare il recepimento e l’attuazione delle ulteriori novità legislative e regolamentari che potranno sopravvenire a livello comunitario e/o nazionale.

In tale ambito è prevista a livello regionale una preliminare ricognizione delle norme e dei provvedimenti regionali esistenti, per valutarne la loro attualità in relazione al mutato quadro di riferimento nazionale e alla necessità di un maggiore coordinamento tra le disposizioni, anche sotto il profilo procedurale e amministrativo. Tali attività sono programmate con il particolare obiettivo di individuare forme di **semplificazione della materia**, che consenta, attraverso l’indicazione di chiare modalità operative, il raggiungimento degli obiettivi prefissati, ovvero la realizzazione degli interventi di bonifica nelle aree contaminate, anche ai fini di favorire processi di rigenerazione territoriale.

Lo sviluppo dell’attività di proposta regolamentare e di definizione di linee guida in materia di bonifiche, sarà attuata attraverso il coordinamento di un tavolo permanente di confronto con Province, Enti tecnici e di controllo e Comuni.

Dovrà inoltre proseguire l’azione di confronto con i livelli centrali per la semplificazione/razionalizzazione della normativa statale di settore.

➤ **Programmazione economico – finanziaria degli interventi di messa in sicurezza e bonifica**

Ai sensi della l.r. 26/2003, la Regione definisce nel PRB le procedure per l’erogazione di finanziamenti a favore dei Comuni per interventi in aree contaminate di proprietà pubblica ovvero in aree private in sostituzione e in danno al soggetto responsabile inadempiente, nel rispetto delle priorità di intervento definite dal Piano medesimo.

In attuazione del PRB 2014, è stata rafforzata l’azione regionale a supporto delle Amministrazioni Comunali per la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica in sostituzione e in danno ai soggetti obbligati inadempienti, per i quali Regione ha impegnato circa **40 MLN** di euro tra il 2014 e il 2018.

L’aggiornamento del PRB dovrà potenziare l’uso di incentivi di carattere ambientale ed economico-fiscale per favorire la realizzazione degli interventi di bonifica in capo a soggetti privati e per limitare il ricorso a risorse pubbliche.

Ove ciò non sia possibile, nel PRB si dovrà valutare la possibilità di creare un **“fondo pluriennale regionale per il risanamento dei siti da bonificare”**, nel rispetto dei criteri e delle priorità regionali definite, da alimentare, oltre che con l’ecotassa, con risorse autonome regionali, derivanti tra l’altro da valorizzazione delle aree dismesse e da azioni di rivalsa avviate nei confronti dei soggetti responsabili dell’inquinamento, ovvero con ulteriori fonti di finanziamento da individuare.

Per rendere operativo l’uso delle risorse messe a disposizione da tale fondo, saranno definite modalità operative per gestire quelle situazioni di rischio sul territorio per le quali i Comuni non sono in grado di far fronte alla complessità degli adempimenti tecnico-amministrativi. **Regione dovrà individuare una struttura di supporto per gli interventi a gestione diretta avvalendosi degli Enti del SIREG.**

Tale azione sarà inquadrata in una procedura che definisce le modalità con cui Regione (o altro soggetto attuatore individuato dalla Regione stessa) possa subentrare ai **Comuni inadempienti** per la gestione diretta degli interventi di messa in sicurezza e/o bonifica.

Le risorse regionali dovranno essere impegnate nel rispetto dei seguenti principi:

- applicazione del principio chi inquina paga, attivando azioni di rivalsa nei confronti dei responsabili dell’inquinamento;
- applicazione di tecnologie di bonifica a ridotto impatto ambientale;
- promozione di tecnologie innovative di bonifica, anche attraverso il finanziamento di sperimentazioni controllate;
- condivisione di alternative progettuali di bonifica con i portatori di interesse locale, anche per la definizione dei successivi utilizzi delle aree bonificate.

➤ **Incentivi per l’indagine e il risanamento di siti contaminati**

A completamento dell’ordinario finanziamento di interventi di bonifica, in sostituzione e in danno ai soggetti inadempienti, la Giunta potrà individuare specifiche linee di finanziamento per dare attuazione agli obiettivi di Piano:

- finanziamento alle Province per le indagini ambientali propedeutiche all'individuazione dei responsabili della contaminazione ex art. 244 del d.lgs. 152/2006;
- incentivazione alla rigenerazione di siti potenzialmente contaminati e/o contaminati e dismessi, per promuovere indagine e messa in sicurezza contestualmente all'elaborazione di studi di fattibilità per la riqualificazione delle aree;
- finanziamento di indagini e di studi/programmi per la caratterizzazione di acquiferi contaminati (plume e inquinamento diffuso);
- promozione di attività di ricerca e di sperimentazione di nuove tecnologie, anche in accordo con partner qualificati del mondo della ricerca e con gli enti pubblici interessati.

➤ **Promozione di partnership pubblico-privato**

L'aggiornamento del PRB dovrà contenere indicazioni atte a favorire la collaborazione tra pubblico e privato per promuovere attività di ricerca, semplificazioni procedurali, intese e progetti idonei a favorire la bonifica e il risanamento dei siti contaminati, con particolare attenzione alle aree degradate, sottoutilizzate o inutilizzate

In questo contesto troverà attuazione anche la nuova legge sulla Programmazione Negoziata (in approvazione entro la fine del 2019) ed i relativi strumenti attuativi. La nuova legge fornirà gli strumenti idonei a supportare le amministrazioni locali nelle attività di risanamento ambientale.

➤ **Ricorso a strumenti di comunicazione / diffusione delle informazioni**

Adeguati strumenti di comunicazione dovranno affiancare la realizzazione degli obiettivi definiti nell'aggiornamento del PRB per:

- promuovere la conoscenza tra i cittadini, aumentando la consapevolezza in materia ambientale e la fiducia nelle istituzioni, anche nell'ambito di più ampie campagne di educazione ambientale;
- far conoscere le attività degli Enti presso il settore privato e le associazioni di categoria;
- favorire la diffusione delle conoscenze tecniche, con particolare riferimento alle tecnologie sostenibili e/o innovative di bonifica;
- promuovere la visibilità di siti da bonificare e bonificati che possono essere oggetto di riqualificazione urbanistica, rispetto alle specifiche necessità informative degli operatori del mercato immobiliare. Tale azione andrà integrata nelle politiche di sviluppo territoriale definite da Regione nell'ambito del PTR;
- rafforzare le attività di formazione dei Comuni della conoscenza della normativa e delle azioni definite dalla programmazione regionale per la promozione degli interventi di bonifica sul territorio regionale.

➤ **Armonizzazione delle procedure di bonifica con le altre normative in materia di ambiente (procedure di V.I.A., impianti I.P.P.C., gestione dei rifiuti, tutela e pianificazione delle risorse idriche, etc.) e urbanistica.**

Per rendere più efficaci i procedimenti di bonifica dei siti contaminati occorre considerare il complessivo quadro di riferimento in materia ambientale e urbanistica, delineando gli elementi di contatto con i procedimenti stessi e le conseguenti possibilità di sviluppo di azioni sinergiche.

La necessità di armonizzazione con le attività di bonifica dovrà riguardare i seguenti ambiti normativi:

- prevenzione dell'inquinamento delle matrici ambientali;
- valutazioni di impatto ambientale e autorizzazione integrata ambientale;
- tutela delle acque sotterranee dall'inquinamento;
- aree naturali protette e Rete Natura 2000;
- trattamento e smaltimento dei prodotti e dei rifiuti risultanti dalle attività di bonifica;
- pianificazione urbanistica degli Enti locali.

13 Il monitoraggio delle azioni per il raggiungimento degli obiettivi

Il Rapporto Ambientale previsto dalla V.A.S. del PRGR/PRB includerà il Piano di Monitoraggio (PdM), comprendente il sistema di indicatori di contesto, attuazione ed effetti ambientali.

A tal fine, verrà utilizzato il PdM proposto nel 2017, eventualmente aggiornato e modificato secondo le esigenze definite in fase di pianificazione per renderlo coerente con gli obiettivi di sostenibilità, favorendo la leggibilità degli indicatori individuati.

Nella fase di gestione e di monitoraggio V.A.S. sarà quindi assicurato il controllo degli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione del P.R.G.R./PRB approvato e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati dal Rapporto Ambientale, così da individuare tempestivamente gli effetti negativi e adottare le opportune misure correttive.

Il monitoraggio del Piano Regionale Bonifiche non sarà esclusivamente di tipo quantitativo (numero di procedimenti conclusi), ma si configurerà come una supervisione dello stato "qualitativo" degli interventi di riqualificazione delle aree degradate, delle risorse (suolo e acque sotterranee) restituite agli usi legittimi, della corretta gestione del ciclo dei rifiuti, per orientare il sistema verso le "best practices" in termini di efficienza, efficacia ed economicità.

Delle modalità di svolgimento del monitoraggio, dei risultati e delle eventuali misure correttive adottate sarà data adeguata informazione sui siti web dell'autorità competente e dell'autorità procedente in tema di V.A.S..