

CAMB/2022/71 del 11 luglio 2022

CONSIGLIO D'AMBITO

Oggetto: Servizio Gestione Rifiuti – Contributo del Consiglio d'Ambito di ATERSIR sul Piano regionale di gestione dei rifiuti e per la bonifica delle aree inquinate 2022-2027 (PRRB) - Delibera di Giunta Regionale n. 2265 del 27/12/2021 e successiva n. 719 del 9/05/2022

IL PRESIDENTE
F.to Assessore Francesca Lucchi

CAMB/2022/71

CONSIGLIO D'AMBITO

L'anno **2022** il giorno 11 del mese di luglio alle ore 14:30 in modalità elettronica, si è riunito il Consiglio d'Ambito, convocato con lettera PG.AT/2022/0006830 del 06/07/2022.

Sono presenti i Sigg.ri:

	RAPPRESENTANTE	ENTE			P/A
1	VACANTE	Ambito Consiglio locale di Piacenza	PC		
2	Trevisan Marco	Comune di Salsomaggiore Terme	PR	Consigliere	P
3	De Franco Lanfranco	Comune di Reggio Emilia	RE	Assessore	P
4	Costi Maria	Comune di Formigine	MO	Sindaco	A
5	Muzic Claudia	Comune di Argelato	BO	Sindaco	P
6	Balboni Alessandro	Comune di Ferrara	FE	Assessore	A
7	Pula Paola	Comune di Conselice	RA	Sindaco	P
8	Lucchi Francesca	Comune di Cesena	FC	Assessore	P
9	Montini Anna	Comune di Rimini	RN	Assessore	P

La Presidente Francesca Lucchi dichiara aperta la seduta e invita il Consiglio a deliberare sul seguente ordine del giorno.

Oggetto: Servizio Gestione Rifiuti – Contributo del Consiglio d'Ambito di ATERSIR sul Piano regionale di gestione dei rifiuti e per la bonifica delle aree inquinate 2022-2027 (PRRB) - Delibera di Giunta Regionale n. 2265 del 27/12/2021 e successiva n. 719 del 9/05/2022

Visti:

- la L.R. 23 dicembre 2011, n. 23 recante “Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell’ambiente”;
- la L.R. 5 ottobre 2015, n. 16 recante “*Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31 (disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)*” e s.m.i.;
- la Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti;
- il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “*Norme in materia ambientale*”;
- la L.R. Emilia Romagna n. 16 del 5 ottobre 2015” *Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996, n. 31 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)*”;
- la L.R. 18 luglio 2017, n. 16 “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale in materia ambientale e a favore dei territori colpiti da eventi sismici*”;

- la Legge Regionale 21 dicembre 2017, n. 24 *“Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio”*;

premesso che

- con la Deliberazione di Giunta Regionale n. 643 del 03/05/2021 è stato adottato il documento programmatico contenente gli Obiettivi strategici e le scelte generali del Piano Regionale di gestione dei Rifiuti e per la Bonifica delle aree inquinate 2022-2027 (PRRB);
- con l’ordine del giorno (oggetto 3465 collegato all’oggetto assembleare 3330) approvato il 28/05/2021 l’Assemblea Legislativa si è espressa sulla deliberazione n. 643/2021;
- con Deliberazione di Giunta Regionale n. 2265 del 27/12/2021 è stata adottata la proposta di Piano Regionale di gestione dei Rifiuti e per la Bonifica delle aree inquinate 2022-2027 (PRRB);
- sulla proposta di Piano di cui alla DGR 2265/2021, pubblicata sul BURERT il 29/12/2021, entro il termine ivi previsto del 12/02/2022, sono state raccolte le osservazioni di oltre 50 soggetti proponenti, che hanno condotto la Regione ad effettuare modifiche al documento pubblicato;
- con Determinazione n. 8383 del 4 maggio 2022 del Direttore Generale Cura del Territorio e dell’Ambiente sono stati assunti il parere favorevole di compatibilità ambientale di VAS e la Valutazione di Incidenza al PRRB;
- con Deliberazione n. 719 del 9/05/2022 la Giunta Regionale ha proceduto a proporre all’Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna:
 - *di decidere sulle osservazioni riportate all’Allegato 1) “Controdeduzioni alle osservazioni”, parte integrante della presente deliberazione;*
 - *di approvare il Piano Regionale di gestione dei Rifiuti e per la Bonifica delle aree inquinate 2022- 2027 (PRRB) riportato all’Allegato 2), che costituisce parte integrante della presente deliberazione;*

considerato che

- la struttura tecnica dell’Agenzia è intervenuta nella fase di formazione dello strumento pianificatorio, sia mediante la fornitura di dati ed informazioni e lo svolgimento dei connessi confronti preliminari, sia nella successiva fase di discussione della proposta con enti, istituzioni e *stakeholder*;
- nel corso di recenti confronti con la Regione Emilia-Romagna si è condivisa l’opportunità che ATERSIR nel suo complesso, unificando il contributo tecnico e il piano della responsabilità politico-amministrativa, rappresenti alla Regione la propria posizione in relazione alla realizzabilità delle azioni contenute nel PRRB, alla luce delle criticità già riscontrate dall’Agenzia in taluni territori con riferimento al sistema degli obiettivi posto dal precedente Piano regionale;
- nel corso della seduta di Consiglio d’Ambito dello scorso 27 giugno 2022 è stato inserito all’ordine del giorno il punto *“Illustrazione sintetica e discussione sui contenuti del Piano Regionale di gestione dei Rifiuti e per la Bonifica delle aree inquinate 2022-2027 (Delibere di Giunta Regionale n. 2265 del 27/12/2021 e del. n. 719 del 9/05/2022)”*;

- in occasione della discussione del suddetto punto dell'odg è stato presentato e discusso un documento contenente l'analisi delle scelte e obiettivi di Piano alla luce di una visione più generale di confronto con il livello nazionale ed europeo in materia di gestione dei rifiuti urbani, valutando quindi il complesso dell'attuazione degli obiettivi dal punto di vista del regolatore e dell'amministratore locale - dimensioni entrambe presenti nell'Agenzia - con il fine di sottoporre preventivamente alla Regione, soggetto titolare della funzione di pianificazione, potenziali criticità attuative degli stessi obiettivi e soprattutto con l'intento di considerare tali difficoltà qualora si dovesse ragionare circa eventuali ulteriori livelli di target che dovessero intervenire nelle fasi successive del processo di pianificazione;

dato atto che:

- a seguito della discussione in Consiglio d'Ambito del 27/06/2022, con comunicazione protocollo n. PG.AT/2022/0006829 del 06/07/2022 è stato anticipato alla Regione Emilia-Romagna il documento recante il contributo del Consiglio d'ambito di ATERSIR sul Piano regionale di gestione dei rifiuti e per la bonifica delle aree inquinate 2022-2027 (PRRB), discusso in seduta, nelle more dell'approvazione con apposita deliberazione del Consiglio in data odierna;
- nel suddetto documento, allegato e parte integrante della presente deliberazione, l'Agenzia rappresenta, dal proprio osservatorio di soggetto regolatore e composto da amministrazioni locali, alcune potenziali criticità, offrendo in particolare il proprio contributo con riferimento:
 1. alle possibili implicazioni di un incremento ulteriore della raccolta differenziata rispetto alla Proposta di Piano (RD all'80%), il cui raggiungimento è affidato ad ATERSIR mediante esplicita previsione dei *target* previsti all'interno dei contratti di servizio;
 2. alle proprie valutazioni sugli effetti dei più recenti provvedimenti regionali inerenti all'impiantistica impiegata nella gestione dei rifiuti;
 3. alla richiesta di parte dei Comuni della regione di valutare l'opportunità di rivedere l'impostazione originaria del Fondo incentivante previsto dalla Legge regionale 16/2015 sull'economia circolare;

ritenuto dunque di approvare il documento recante *Contributo del Consiglio d'ambito di ATERSIR sul Piano Regionale di gestione dei Rifiuti e per la Bonifica delle aree inquinate 2022-2027 (PRRB) adottato dalla Giunta Regionale con Delibera n. 2265 del 27/12/2021 e sulla documentazione allegata alla successiva Delibera di Giunta n. 719 del 9/05/2022 relativa alla approvazione della proposta ai fini dell'approvazione in Assemblea Legislativa del Piano Regionale PRRB*, già anticipato alla Regione con prot. n. PG.AT/2022/0006829 del 06/07/2022, allegato e parte integrante della presente deliberazione

valutato di dichiarare l'immediata eseguibilità della presente deliberazione ai sensi dell'art. 134, comma 4, del D.lgs. n. 267/2000, stante l'urgenza di provvedere;

dato atto che la presente deliberazione non comporta impegno di spesa o diminuzione dell'entrata e che pertanto non è richiesto il parere in ordine alla regolarità contabile, a sensi dell'art. 49, comma 1, del D.lgs. n. 267/2000 e s.m.i.;

visto il parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica, ai sensi dell'art. 49, comma 1, del D.lgs. n. 267/2000 e s.m.i.;

a voti unanimi e palesi

DELIBERA

1. di approvare il documento recante *Contributo del Consiglio d'ambito di ATERSIR sul Piano Regionale di gestione dei Rifiuti e per la Bonifica delle aree inquinate 2022-2027 (PRRB) adottato dalla Giunta Regionale con Delibera n. 2265 del 27/12/2021 e sulla documentazione allegata alla successiva Delibera di Giunta n. 719 del 9/05/2022 relativa alla approvazione della proposta ai fini dell'approvazione in Assemblea Legislativa del Piano Regionale PRRB*, allegato a parte integrante della presente deliberazione;
2. di trasmettere il presente provvedimento agli uffici di competenza per ogni ulteriore adempimento connesso e conseguente;
3. di dichiarare, con separata ed unanime votazione, la presente deliberazione immediatamente eseguibile ai sensi di legge, stante l'urgenza di provvedere.

CONTRIBUTO DEL CONSIGLIO D'AMBITO DI ATERSIR SUL PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI E PER LA BONIFICA DELLE AREE INQUINATE 2022-2027 (PRRB) ADOTTATO DALLA GIUNTA REGIONALE CON DELIBERA N.2265 DEL 27/12/2021 E SULLA DOCUMENTAZIONE ALLEGATA ALLA SUCCESSIVA DELIBERA DI GIUNTA N. 719 DEL 9/05/2022 RELATIVA ALLA APPROVAZIONE DELLA PROPOSTA AI FINI DELL'APPROVAZIONE IN ASSEMBLEA LEGISLATIVA DEL PIANO REGIONALE PRRB

La scrivente Agenzia territoriale intende fornire con il presente documento un proprio contributo alla formazione del Piano regionale in oggetto, per quanto di pertinenza, nella fase che precede la sua definitiva approvazione in Assemblea Legislativa, con l'obiettivo di portare all'attenzione la posizione degli amministratori locali nella loro funzione, in questo caso, di "regolatori" del servizio di gestione dei rifiuti urbani e quindi in una prospettiva molto specifica. Interveniamo in questa fase in quanto nelle precedenti, sia la struttura tecnica dell'Agenzia, sia gli amministratori, in qualità di sindaci e assessori, hanno già partecipato al ricco confronto che la Regione ha organizzato per accompagnare la predisposizione di questo Piano.

Si intende evidenziare da subito due aspetti di grande importanza che danno ulteriore valore all'azione della Regione : la ricchezza e la solidità statistica dei dati ed informazioni di base per la costruzione del Piano Rifiuti, fondate su un ormai pluridecennale Rapporto annuale che la stessa Regione predispone e pubblica insieme con ARPAE; il percorso metodologico di formazione del Piano che ha visto partecipati momenti di confronto con i portatori di interesse e con i più qualificati interlocutori dell'ambito istituzionale e tecnico-scientifico.

I dati riportati nella ricognizione dello stato di fatto danno ben ragione della qualità dell'azione in questo settore, con la quale nell'ultimo decennio si è determinata la svolta ed il consolidamento definitivi e irreversibili verso una gestione dei rifiuti sempre più **sostenibile e allineata con le migliori pratiche europee**. In un percorso peraltro caratterizzato non da forti strappi (cui talvolta possono seguire repentini sbalzi), ma da un processo di miglioramento continuo e graduale; aspetto, questo, da considerare a nostro avviso, come un elemento di forza e stabilità del sistema regionale.

La raccolta differenziata nel nostro territorio regionale **ha raggiunto il 72,5%** (dato 2020 Report ARPAE del 2021), con una **crescita dal 50,9% del 2012 al citato valore del 2020, di oltre 20 punti percentuali**; in questi nove anni fra i soggetti che hanno partecipato alle politiche e soprattutto alla realizzazione degli obiettivi, con un ruolo di

difficile cerniera fra tutte le istanze - anche opposte fra loro – riteniamo si debba ricomprendere anche ATERSIR.

Si è fatto riferimento subito alla percentuale di Raccolta Differenziata (RD) solo perché, per una serie di ragioni, tale indicatore è quello maggiormente “evocativo” e “popolare”, pur nella consapevolezza che ve ne sono altri forse più significativi, come ad esempio il **tasso di recupero di materiali da rifiuti**. Ma la di là degli indicatori, quello che resta è sicuramente il grande impegno che il sistema di Regione, Comuni, Agenzia e gestori ha profuso per raggiungere i risultati di eccellenza che il nostro territorio regionale può raccontare.

Relativamente alla percentuale di raccolta differenziata, consultando i dati nazionali (ISPRA), ci sono, è vero, territori regionali che esibiscono performance migliori. Infatti il dato di RD 2020 (ISPRA) **pone l'Emilia-Romagna al 72,2%** al 5° posto, dopo Veneto, Sardegna, Lombardia, Trentino Alto-Adige, che presentano valori più elevati.

Quando attraverso un solo numero si cerca di rappresentare realtà e politiche complesse, è necessario fare valutazioni più articolate e di contesto; nel caso specifico, ad esempio, si può rilevare come la stessa ISPRA proponga contemporaneamente un altro indicatore – quello relativo alla **raccolta differenziata procapite** - per il quale l'Emilia-Romagna con i suoi 468 kg/abitante*anno **consegue ampiamente il primo posto fra le regioni italiane**.

Questo esempio solo per ulteriormente confermare un elevato livello di sostenibilità della gestione dei rifiuti nel nostro territorio, pur con la presenza di margini di miglioramento che la Regione ha evidenziato e posto con forza con questo nuovo Piano.

Infatti con questo Piano Regionale Rifiuti e Bonifiche, adottato a fine 2021 con delibera di Giunta 2265 del 27/12/2021, la Giunta ha alzato gli obiettivi ambientali nella gestione dei rifiuti urbani nei nostri territori:

- **riduzione della produzione di -5% per unità di PIL.** In termini assoluti, stimando il Piano un incremento del PIL al 2027 dell'11%, si determina un valore di produzione di rifiuti urbani al termine del periodo di pianificazione pari a 3.148.441 t (in questo contesto sarebbe più corretto essere meno precisi, e riferire quindi di circa 3,2 milioni di tonnellate di rifiuto urbano totale), a fronte di una produzione misurata dell'anno 2020 pari a 2.875.122 t ;
- **raccolta differenziata all'80%.** In questo caso il Documento Programmatico aveva definito come orizzonte temporale per questo obiettivo il 2027 mentre il Piano approvato a fine 2021 anticipa l'obiettivo al 2025 e definisce il mantenimento dello stesso nel periodo 2025-2027

- **preparazione per il riutilizzo e riciclaggio del 66%.** Questo obiettivo è posto all'anno 2027 sia dal Documento Programmatico che dal Piano adottato. In termini assoluti esso corrisponde a un quantitativo di rifiuti da destinare a riciclaggio pari a oltre 2 milioni di t;
- **rifiuto urbano procapite non inviato a riciclaggio di 120 kg/ab*anno.** Obiettivo da raggiungere al 2027 che determina un quantitativo annuo di rifiuto da smaltire pari a circa 630.000 t;
- **divieto di smaltimento in discarica di rifiuto indifferenziato;**
- **percentuale del numero dei Comuni che applicano la tariffa puntuale del 95% al 2025 e del 100% al 2030.**

Appare molto utile l'analisi di correlazione fra la produzione rifiuti urbani e PIL e l'opzione, proposta dal Piano e mutuata dal Piano Nazionale della Prevenzione dei Rifiuti del Ministero della Transizione Ecologica, di fissare un obiettivo di riduzione dei rifiuti non di tipo assoluto ma legata al PIL (-5% per punto di PIL). Resta comunque una scelta coraggiosa che si vuole sottolineare perché in realtà sarà non solo il valore del PIL ma anche la sua composizione, molto difficile da prevedere, a determinare la produzione di rifiuti urbani in quantità e qualità. La pianificazione dei flussi e dell'impiantistica, basata in maniera deterministica su questa proiezione di produzione (le cui leve sono solo in minima parte nella disponibilità delle politiche di gestione dei rifiuti) potrebbe contenere in realtà un livello, eventualmente anche non piccolo, di incertezza. Proprio per questa ragione è da ritenere ancora più significativa ed apprezzabile una pianificazione che intende valorizzare appieno questa scelta assumendola come una vera e propria "sfida pianificatoria".

Dal punto di vista della **raccolta dei rifiuti** sono individuate le aree di miglioramento e richiamato espressamente il ruolo di ATERSIR. Si fa riferimento al capitolo 6.4 del Piano, "Strategie e azioni per il conseguimento degli obiettivi di Piano", nel quale si consegna proprio alla nostra Agenzia il compito del raggiungimento degli obiettivi di Piano (RD all'80%) mediante **esplicita previsione di questi target all'interno dei contratti di servizio**, richiedendo particolare attenzione alle città capoluogo (in particolare quelle più lontane da questi obiettivi e quindi Bologna, Ravenna e Modena), ed ai comuni dell'area omogenea "montagna".

Si dice nello specifico che "ATERSIR dovrà definire le modalità operative di svolgimento del servizio in funzione dei contesti locali, tenendo conto dei livelli di costo e della sostenibilità da parte del sistema tariffario" – che peraltro non è tutto nella sua disponibilità dopo l'avvento di ARERA - e che "gli obiettivi di Piano, relativi alla fase di raccolta

differenziata, dovranno essere previsti nei nuovi contratti di servizio che verranno realizzati”. **Una responsabilità molto (troppo) alta rispetto all’assetto ed alla forza che oggi l’Agenzia riesce ad esprimere.**

ATERSIR condivide pienamente il principio di introdurre elementi sempre più ambiziosi di sostenibilità ambientale nelle politiche di gestione dei rifiuti urbani, ma avverte forte la necessità di avere presenti contestualmente anche le dimensioni economica e sociale della sostenibilità, con le quali, al livello locale, gli amministratori si confrontano quotidianamente.

Riteniamo che la richiesta di un incremento ulteriore della raccolta differenziata rispetto alla Proposta di Piano potrebbe produrre tensioni sia sul versante dei costi del servizio (e quindi delle tariffe ai cittadini) sia su quello della tenuta della relazione dei cittadini/utenti con le amministrazioni locali. Per quanto riguarda i costi, infatti, gli incrementi vanno a innestarsi su un sistema che già presenta criticità e tensioni per effetto ad esempio della introduzione della regolazione nazionale di ARERA che sta incrementando le entrate per i gestori, anche in assenza di costi corrispondenti (si pensi ad esempio al tema dello sharing delle entrate da Raccolta differenziata, al nuovo metodo di calcolo delle tariffe di smaltimento, agli incrementi di costo del trattamento della frazione organica, insieme ad altri che potrebbero determinare crescite delle tariffe per le utenze domestiche come l’abbandono del servizio pubblico da parte di utenze non domestiche conseguente al D. Lgs. 116/2020). Per quanto riguarda la relazione con i cittadini, preoccupa l’eventuale necessità di ulteriori cambiamenti nei sistemi di raccolta (eventualmente per effetti dei nuovi obiettivi di Piano) poiché si riscontra sempre di più la diffusione di comportamenti opportunistici degli utenti (gli abbandoni dei rifiuti) che mettono a rischio il risultato e creano distanza e tensioni con le amministrazioni.

Nel periodo, ormai quasi decennale, in cui ha operato ATERSIR si possono individuare due sotto-periodi:

- Dal 2013 al 2019, fase in cui l’azione regolatoria è stata condotta mediante la regolazione di livello regionale predisposta e approvata dalla Regione. In questa fase la raccolta differenziata media regionale è passata dal 56% al 71% (+15%) con un incremento dei costi, espressi sia in €/abitante equivalente, sia in €/t del 4÷5%;
- Anni 2020 e 2021 - interessati da un evento eccezionale in sé, la pandemia - e, non ultimo, caratterizzati dalla regolazione ARERA in cui si sono prodotti incrementi a parità di costi e prestazioni del gestore, al momento contenuti (1,4%), per effetto del limite alla crescita, ma che in prospettiva possono diventare rilevanti

I Comuni esprimono una **preoccupazione ancora più forte rispetto all'idea che questi obiettivi possano essere ulteriormente innalzati rispetto a quelli già indicati nel Documento di Piano adottato dalla Giunta regionale a fine 2021**. Si ritiene infatti che l'effettivo conseguimento dei target contenuti nel Piano, metta oggettivamente in grande sicurezza il sistema della gestione dei rifiuti emiliano-romagnoli e che questi costituiscano già di per sé una sfida molto ambiziosa per le amministrazioni locali alle prese con tanti altri problemi caratteristici proprio degli stessi anni in cui andrà a dispiegare i suoi effetti questo Piano rifiuti.

Maggiormente nello specifico, facendo riferimento alle aree omogenee capoluoghi/costa e montagna, su cui dovrebbe concentrarsi principalmente l'azione di ATERSIR – nelle intenzioni del Piano -, si deve segnalare che:

- per quanto riguarda i capoluoghi e comuni costieri appare problematico in generale **il recupero di ben 11 punti di raccolta differenziata** (che deve essere di qualità per rispettare l'altro target, molto importante, sul recupero). Per quanto riguarda i capoluoghi appare critica nel breve termine la situazione di Bologna, dove si concentra una parte significativa dell'obiettivo di crescita quali-quantitativa di RD (RD al 2020 di 55,4%, rapporto ARPAE 2021, dovendo arrivare fino al 79% obiettivo assegnato dal Piano all'Area Omogenea Capoluoghi-Costa, e quindi con un delta da recuperare in 4 anni di 13,6%). La criticità in questo caso è di natura quantitativa per la dimensione della crescita da conseguire, in un contesto in cui peraltro l'Amministrazione cittadina sta necessariamente focalizzandosi in via prioritaria, in questa prima fase del mandato, a recuperare qualità sul decoro e sulla pulizia urbana;
- forti recuperi di livelli di raccolta differenziata devono riguardare anche le città di Modena (oggi al 63,3%), e Ravenna (55,4%);
- altre specifiche difficoltà riguardano i comuni montani, nei quali il recupero dei (soli) 7 punti percentuali di RD determina incrementi di costo difficilmente sostenibili in una situazione in cui è inoltre difficilmente praticabile la sussidiarietà fra comuni e quindi l'eventuale supporto da parte dei comuni di pianura e capoluogo.

Con questa nota si intende quindi invitare ad una riflessione comune sul fatto che le performance ambientali nella gestione dei rifiuti nel nostro paese - e quindi ancor più quelle delle regioni eccellenti (fra le quali sicuramente l'Emilia-Romagna) - non costituiscono, a ben vedere, una drammatica criticità, nel confronto con le altre realtà europee. Dal Rapporto ISPRA si deduce ad esempio che l'Italia avvia a riciclaggio, dati 2020, il 33% dei rifiuti trattati e il 23% a recupero mediante processi di digestione

(aerobica e/o anaerobica) per un totale di avvio a recupero del 56%; per quanto riguarda il tasso di riciclaggio, indicatore che Eurostat considera fra quelli fondamentali per valutare il livello di avanzamento delle politiche di economia circolare, l'Italia raggiunge un livello del 51,4%, superiore alla media europea e superato solo da 6 paesi (alcuni piuttosto piccoli, peraltro). Parallelamente si può segnalare come il sistema Paese ha già raggiunto al 2020 tutti gli obiettivi di percentuale di riciclaggio specifici per imballaggi assegnati dalle Direttive Europee al 2025.

Tutto ciò non significa fermarsi, rinunciare a fissare target di maggiore impegno, ma riteniamo di segnalare che la sola pianificazione di settore non è di per sé sufficiente a garantire il conseguimento degli obiettivi stessi, e la semplice riconsegna ad ATERSIR di questi obiettivi porta con sé delle incognite e delle difficoltà che vanno considerate; ma soprattutto che **non è opportuno spingere maggiormente con ulteriori target ancora più ambiziosi e stringenti rispetto a quelli proposti dalla Giunta regionale con il Piano adottato evitando il rischio che essi possano derubricarsi a mera dichiarazione d'intenti invece che concreti e precisi indirizzi di pianificazione che la comunità degli amministratori locali fa propri e realizza.**

Le contraddizioni e sovrapposizioni del quadro normativo, fra leggi ambientali, leggi sulla concorrenza, norme sui tributi, norme sul lavoro (e relativi contratti), regolamentazione tecnica di ARERA, costituiscono il **primo significativo ostacolo** con il quale si stanno facendo sempre di più i conti da ormai lungo tempo. Ci riferiamo al quadro legislativo e giurisprudenziale nazionale che ancora lo scorso anno con il D.L. 228/2021 e ss.mm.ii. ha emesso una norma con cui si riafferma il valore tributario e non tariffario della TARI e la Corte di Cassazione, sezioni unite, 29 aprile 2021, n. 11290, che ha ulteriormente qualificato la tariffa corrispettiva come un'entrata di natura patrimoniale; ci riferiamo alla questione irrisolta della competenza rispetto al regolamento di gestione dei rifiuti urbani; ci riferiamo alle continue oscillazioni nella interpretazione estensiva e verticale di "ciclo integrato dei rifiuti" che si alternano a interpretazioni restrittive (pro-concorrenziali nelle intenzioni) di riduzione al minimo di tale integrazione intendendo inclusa nella privativa la mera attività di raccolta dei rifiuti urbani e spazzamento e lavaggio strade.

Ci riferiamo al problema delle gare e degli affidamenti in genere che solo in poche regioni – e nella nostra in modo particolare – si stanno svolgendo secondo le norme europee e nazionali in vigore, cioè come affidamenti di ambito (e non comunali), di lungo periodo e, nella maggior parte dei casi, in regime di concorrenza nel mercato. Si tratta di procedure complesse che sicuramente stanno rispondendo all'obiettivo di mettere in sicurezza di "legalità e legittimità" gli affidamenti nella nostra regione, ma procedure che nel loro sviluppo, dovendo congelare la situazione ex ante prima del confronto concorrenziale fra

i potenziali operatori, determinano un periodo di stallo nell'evoluzione del servizio che potrebbe risultare non coerente con obiettivi e tempistiche di realizzazione ulteriormente più impegnativi. D'altra parte si ritiene che questo percorso di affidamenti legittimi del servizio, già avviato in quasi tutta la nostra regione e oramai programmato per coprire, in qualche anno ancora, tutto il territorio regionale, non possa essere interrotto perché la sua eventuale ripartenza più avanti negli anni comporterebbe tempi non più controllabili e differenze territoriali non motivabili.

Un ultimo aspetto che si intende trattare è legato all'impiantistica. La programmazione dei flussi è uno strumento davvero potente che la Regione utilizza appieno, traslando in essa obiettivi e azioni. Da questi presupposti discendono conseguenze importanti quali la ormai consolidata residualità dell'uso della discarica con sole 18.000 tonnellate previste nel 2023 e l'azzeramento della discarica per rifiuti urbani indifferenziati al 2024 con la previsione di un unico impianto (Finale Emilia), pianificato anche per evidenti ragioni di sicurezza di sistema e garanzia nei confronti di potenziali fermi impianti. Tali obiettivi sono ampiamente condivisi dalla scrivente Agenzia. Si condivide anche in maniera piena e convinta la scelta di mantenere per questo orizzonte di pianificazione gli impianti tecnologici e in particolare i Termovalorizzatori oggi attivi, dopo la disattivazione di Ravenna. Lo si ritiene un presidio indispensabile alla luce dei flussi presentati, al fatto che questi flussi disegnati nel Piano possano rilevare delle differenze nella loro attuazione come è normale quando essi sono valutati anche mediante stime che presentano intrinsecamente margini di errore (si pensi al tema della riduzione della produzione cui abbiamo fatto cenno anche in precedenza in questo stesso documento) e non la matematica certezza; oltre, non ultima, alla possibile sinergia di trattamento/smaltimento che questi impianti presentano con i rifiuti speciali che come noto costituiscono di gran lunga la parte quantitativamente preponderante dei rifiuti solidi. Il tutto naturalmente alla luce del fatto – fondamentale - che si tratta di impianti di realizzazione (o revamping) relativamente recente e che stanno garantendo, sulla base dei dati disponibili di monitoraggio prodotti dalle Agenzie tecniche, performance adeguate e sostenibili sotto il profilo dell'impatto ambientale.

Anche in questa occasione, da ultimo, l'Agenzia intende riportare all'attenzione della Giunta regionale alcune valutazioni sul Fondo incentivante previsto dalla Legge regionale 16/2015 sull'economia circolare, la cui attuazione è in capo alla scrivente; questo in particolare alla luce dell'esperienza di applicazione in un periodo di 7 anni e delle tendenze che si è avuto modo di vedere e valutare nel periodo. In termini generali alcuni

amministratori pongono il tema se non risulti più opportuno cambiare impostazione, ovvero:

- superare la fase iniziale di “incentivazione” delle politiche di circolarità della materia verso una situazione di regime in cui queste si sostengano autonomamente (mediante minori costi della raccolta differenziata e corrispondenti entrate da recupero di materia);
- accompagnare uno sforzo collettivo di tutte le comunità e i comuni verso gli sfidanti obiettivi del Piano regionale rifiuti e bonifiche, invece che alimentare un regime in cui le risorse per un comune sono risorse sottratte a un altro.

Questa visione generale non è condivisa da tutti gli amministratori in seno ai nostri organi di amministrazione politica, ma è comunque un punto di vista da rappresentare. Ci sono poi alcune modifiche, già proposte, di carattere maggiormente operativo:

- la modifica del criterio di riconoscimento dei comuni virtuosi definendo un obiettivo univoco, per i fini di pianificazione delle attività di comuni e gestori, e non variabile negli anni come accade attualmente (70% del valore medio dell’anno precedente). Si riterrebbe più proficuo definire un obiettivo da ancorare a limiti fissi determinati in base alla pianificazione sovraordinata;
- la suddivisione delle linee di finanziamento lasciata alla gestione dell’Agenzia invece che definita rigidamente in legge.

Bologna giugno 2022



Allegato alla deliberazione del Consiglio d'Ambito n. 71 del 11 luglio 2022

Oggetto: Servizio Gestione Rifiuti – Contributo del Consiglio d'Ambito di ATERSIR sul Piano regionale di gestione dei rifiuti e per la bonifica delle aree inquinate 2022-2027 (PRRB) - Delibera di Giunta Regionale n. 2265 del 27/12/2021 e successiva n. 719 del 9/05/2022

Si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica, attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, della presente proposta di deliberazione, ai sensi degli articoli 49 comma 1 e 147 bis comma 1 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e s.m.i.

Il Dirigente
Area Servizio
Gestione Rifiuti Urbani
F.to Dott. Paolo Carini

Bologna, 11 luglio 2022

Approvato e sottoscritto

Il Presidente
F.to Assessore Francesca Lucchi

Il Direttore
F.to Ing. Vito Belladonna

RELAZIONE DI PUBBLICAZIONE

La suesesa deliberazione:

ai sensi dell'art. 124 D.Lgs 18.08.2000 n 267, viene oggi pubblicata all'Albo Pretorio per sessanta giorni consecutivi (come da attestazione)

Bologna, 27 luglio 2022

Il Direttore
F.to Ing. Vito Belladonna