

Delib.G.R. 13-5-2013 n. 959 - Puglia

Adozione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani.  
Pubblicata nel B.U. Puglia 16 maggio 2013, n. 67.

Pubblicata nel B.U. Puglia 16 maggio 2013, n. 67.

L'Assessore alla Qualità dell'Ambiente dott. Lorenzo Nicastro, sulla base dell'istruttoria espletata dal Servizio Ciclo Rifiuti e Bonifica, riferisce quanto segue.

L'art. 196 comma 1 lett. a) del D.Lgs. 152/06 stabilisce che sono di competenza della Regione, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del D.Lgs. 152/06 l'aggiornamento, sentite le province, i comuni e le Autorità d'Ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti di cui all'art. 199. Il vigente Piano di Gestione dei rifiuti urbani nella Regione Puglia è stato approvato dal Commissario Delegato per l'emergenza ambientale in Puglia con Decreti n. 41/2001 e integrativi n. 296/2002 e n. 187/2005.

I citati piani regionali contengono gli obiettivi generali, le indicazioni, i parametri e criteri di localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti urbani e prevedono i seguenti dati gestionali: al 2015 il raggiungimento del 60% di raccolta differenziata, 21% di produzione CDR da rifiuti ed il 13% da avviare in discarica.

Le difficoltà monitorate negli anni rispetto al raggiungimento degli obiettivi di Piano, nonché il mutato quadro normativa di riferimento, hanno rappresentato il nuovo contesto all'interno del quale si è dato impulso all'iter approvativo del nuovo Piano di gestione, da condividere con i cittadini e le istituzioni territoriali di Puglia che si pone come obiettivo strategico la realizzazione della società del Riciclo.

Con Delib.G.R. n. 2243/2010, è stato affidato al Servizio Ciclo dei Rifiuti e Bonifica il compito, in qualità di Autorità procedente, di dare avvio all'aggiornamento del Piano Regionale di gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU) e di avviare la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), individuando nel documento di scoping i contenuti e gli indirizzi di aggiornamento del Piano, che sono:

1. Programma di prevenzione della produzione dei rifiuti, promuovendo l'adozione preferenziale di tecnologie e pratiche operative mirate alla riduzione della quantità e pericolosità alla fonte;
2. Analisi della gestione dei rifiuti esistente negli ambiti geografici di riferimento;
3. Individuazione delle best practices per l'attuazione di servizi di raccolta differenziata con specifico riferimento alle modalità di erogazione del servizio e dei relativi costi, redigendo linee guida per garantire gli obiettivi di RD previsti per legge;
4. Programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili;
5. Pianificazione ed organizzazione, per i flussi di rifiuti non ulteriormente riducibili in quantità e pericolosità, di strutture impiantistiche, in numero e potenzialità adeguati, che adottino tecnologie finalizzate al recupero delle frazioni derivanti dalla raccolta differenziata;

6. Definizione degli scenari, basata sul principio di "prossimità", integrato con aspetti relativi alla generazione, ubicazione della sorgente e caratteristiche del rifiuto con la minimizzazione degli impatti ambientali;

Con la medesima Delibera si proponeva di sviluppare il Piano in due fasi: una prima fase per elaborare un Documento stralcio, contenente la definizione di diversi scenari ipotizzabili per l'attuazione della pianificazione; una seconda fase (Documento definitivo), in cui si approfondisce lo scenario più idoneo a valle delle fasi di consultazione, articolate in tre Conferenze programmatiche;

È stata altresì avviata l'attività di consultazione del Piano previste dal comma 1 dell'art. 13 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii., prevedendo la partecipazione attiva del pubblico ed offrendo opportunità di partecipazione alla preparazione del Piano anche grazie alla predisposizione e diffusione di Questionari;

Nella Prima Conferenza Programmatica di Piano, tenuta il 16 dicembre 2010, è stato presentato il Documento di scoping ed il Questionario inerente tale documento per raccogliere osservazioni e contributi; tali contributi sono stati considerati e sono generalmente risultati utili per la miglior impostazione della struttura di Piano e per la definizione dei contenuti, come viene dato atto nel Rapporto Ambientale.

Sulla base dei contenuti di indirizzo indicati nel documento di scoping e delle osservazioni pervenute nel corso della Prima conferenza di Piano, sono state elaborate specifiche linee strategiche di implementazione degli obiettivi di pianificazione, condivise e pubblicizzate nella Seconda Conferenza programmatica di Piano, tenuta nelle giornate dell'11-12-13 Luglio 2011.

Tutti gli interventi della Prima e Seconda Conferenza programmatica sono stati pubblicati sul Portale Ambientale della Regione Puglia, al fine di assicurare la massima conoscenza degli obiettivi specifici e delle linee strategiche della Pianificazione.

Durante la fase di stesura del Piano, anche a seguito del particolare momento storico ed economico dell'Italia, si sono susseguite disposizioni normative nazionali e regionali che, a partire dalla Legge di soppressione delle Autorità d'Ambito (art. 2, comma 186-bis, della Legge 23 dicembre 2009 n. 191, come modificato dalla Legge 26 marzo 2010 n. 42), hanno profondamente inciso sia sull'assetto di governo (governante) del ciclo integrato dei rifiuti, che in Puglia si era assestato con l'approvazione della L.R. 36/09, sia sul complessivo numero degli ATO, in Puglia ridotti a sei ed articolati su base provinciale, sia sulle modalità di gestione del ciclo integrato in termini di diritti di esclusiva per alcune fasi di gestione di alcune tipologie di rifiuti urbani. Su quest'ultimo aspetto si è avviata una riflessione tendente a valutare le politiche pubbliche necessarie per dare risposte al deficit impiantistico che si registra in Puglia in materia di trattamento biologico dell'umido e del riciclaggio delle frazioni secche da raccolta differenziata attesa la debole iniziativa fin qui registrata dei privati a coprire il potenziale fabbisogno.

Con riferimento, nello specifico, alla governance del ciclo integrato dei rifiuti, la Legge 27/2012 di conversione dei D.L. 1/2012 che ha integrato la Legge 148/2011 con l'art. 3-bis, prevedeva, tra l'altro, che "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, entro il termine del 30 giugno 2012 [...] per organizzare lo svolgimento dei

servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio".

Con riferimento, invece, alla modalità di gestione del ciclo integrato ed ai diritti di esclusiva per alcune fasi di gestione di alcune tipologie di rifiuti urbani, l'art. 4 della Legge 148/2011 come modificata dalla Legge 271/2012, prevedeva l'emanazione entro il 31 marzo 2012 di un "regolamento recante i criteri per la verifica di realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", la cui emanazione sarebbe stata necessaria a definire l'organizzazione del ciclo dei rifiuti in tema di verifica delle condizioni di affidamento dei servizi in esclusiva.

Il medesimo art. 4 della Legge 148/2011 aveva aperto la possibilità di sviluppare qualunque fase del ciclo integrato di gestione dei rifiuti realizzando la concorrenza "nel mercato", di fatto rendendo impossibile l'attuazione di ogni politica pubblica attraverso l'adozione di Piani di gestione che, per definizione, organizzano e disciplinano i flussi di rifiuti in strutture impiantistiche localizzate in determinate aree geografiche secondo specifici criteri di sostenibilità ambientale e di efficienza gestionale.

Tutte le Regioni hanno manifestato perplessità rispetto a tale approccio ed alcune, tra cui la Puglia, hanno fatto ricorso alla Corte costituzionale avverso il citato art. 4 che con sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20 Luglio 2012, è stato abrogato, ristabilendo i confini tra attività di gestione dei rifiuti in esclusiva, in cui si garantisce la concorrenza "per il mercato", ed in libero mercato, finalmente restituendo un campo di azione e di efficacia allo strumento di pianificazione pubblica per la gestione dei rifiuti.

La rappresentazione di tali fatti pone in evidenza che, senza la disciplina di un nuovo modello di governo del ciclo dei rifiuti che tenesse conto di un nuovo sistema di relazioni istituzionali e di riattribuzione delle competenze al sistema delle autonomie locali, avrebbe generato una pianificazione velleitaria e scarsamente incisiva.

Con la consapevolezza di tale necessità, si è proceduto a riscrivere le norme di governo dei ciclo rifiuti, parallelamente e sinergicamente alla stesura del Piano, di seguito sintetizzate negli aspetti principali.

- A partire dalla L.R. 31 dicembre 2011, n. 38 e con le successive Deliberazioni 53/2012 ed 84912012 la Regione ha garantita cori tempestività l'avvio della complessa trasformazione del sistema di governo articolato su 15 ATO ed operante con le Autorità d'Ambito, definite sulla base del soppresso art. 201 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.
- Con la L.R. 20 agosto 2012, n. 24, casi come modificata dalla L.R. 13 dicembre 2012, n. 42, è stato avviato il processo di riforma della governance del ciclo integrato dei rifiuti urbani, che ha previsto la gestione dei servizi di trattamento, recupero, riciclaggio e smaltimento rifiuti in Ambiti Territoriali Ottimali di dimensioni provinciali, con la possibilità di organizzare i servizi di spazzamento, raccolta e trasporto in Ambiti sub-provinciali di Raccolta Ottimale (ARO);
- Con Delib.G.R. n. 2147/2012 e con le successive Delib.G.R. 2877/2012 e 194/2013 è stata approvata la proposta di perimetrazione degli ARO, è stato definito il modello organizzativo per lo svolgimento delle funzioni associate ed è stato adottato lo Schema di Carta dei Servizi per lo svolgimento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati, concludendo il processo di riforma della governance per questa prima fase del ciclo integrato di gestione rifiuti;

- Con Delib.G.R. n. 212/2013 è stato adottato il Regolamento n. 2/2013, successivamente modificato con Delib.G.R. n. 782/2013, concernente il funzionamento degli Organi di Governo degli ATO;

- Allo stato attuale sono costituiti tutti gli Organi di Governo degli ATO mediante relazione dei componenti dell'Ufficio di Presidenza, rendendo quindi possibile ai Comuni l'esercizio delle funzioni previste dal D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii. e dalla L.R. 24/2012 e ss.mm.ii., con particolare riferimento alle fasi di recupero, riciclaggio e smaltimento rifiuti urbani ed assimilati. Per quanto attiene lo stato di costituzione degli ATO risulta che non tutti siano; formalmente costituiti, per cui è in atto la procedura di commissariamento per consentire a tutti Comuni in forma associata di avviare il percorso realizzativo di modelli di gestione dei servizi di raccolta adeguati al raggiungimento degli obiettivi di legge.

La riforma della governance del ciclo di gestione dei rifiuti urbani, di cui sopra si è schematicamente data evidenza, ha accompagnato e si è armonizzata con la fase di redazione della proposta di Piano, curata dall'Autorità procedente e dalla Segreteria Tecnica di Coordinamento di Piano istituita con Delib.G.R. 2243/2010, avvalendosi di approfondimenti tecnico-scientifici specifici effettuati dal sistema universitario e della ricerca, come definito dalla Delib.G.R. n. 2843/2010.

Al fine di una consentire una migliore comprensione degli aspetti sinergici tra i contenuti di piano e quelli normativi, si rende opportuno richiamare l'attenzione su alcuni elementi specifici che animano la strategia complessiva del Piano:

1. Alcuni segmenti della filiera di trattamento dei rifiuti sono soggetti a consistenti e continue innovazioni tecnologiche, per cui eventuali riferimenti a specifiche tecnologie devono considerarsi mere ricognizioni dello stato dell'arte, senza che ciò costituisca esplicita approvazione di una tecnologia rispetto ad un'altra;

2. il processo di riforma dei servizi di raccolta differenziata dei rifiuti con la costituzione degli ATO, ha consentito di definire gli standard tecnici minimi per l'erogazione degli stessi servizi che sono immediatamente utilizzabili per le nuove gare dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto;

3. Il processo di riforma degli ATO ha comportato l'armonizzazione dei Piani d'Ambito su base Provinciale a cura dei Commissari ad acta ex Delib.G.R. 53/2012, individuando specifiche esigenze del territorio che sono state debitamente tenute in conto nella formulazione della proposta di Piano;

4. La valutazione congiunta della previsione dell'evoluzione dei flussi dei rifiuti e dello stato dell'impiantistica dedicata al trattamento dell'indifferenziato, ha reso necessario riconsiderare nella proposta di Piano la perimetrazione degli ATO ai sensi dell'art. 199 comma 2 lett. c) del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii., come attualmente stabilita dalle leggi e provvedimenti regionali vigenti.

Il processo di allineamento delle previsioni di Piano alle riforme avviate dalla L.R. 24/2012 è stato anche integrato nei contenuti dai numerosi Tavoli tecnici avviati da agosto 2012 con ARPA Puglia, incaricata dall'Autorità procedente di elaborare il Rapporto Ambientale definitivo e la Sintesi non Tecnica. Con nota prot. 97 del 5 febbraio 2013 ARPA Puglia ha trasmesso il Rapporto Ambientale definitivo e la Sintesi non Tecnica.

Alla data di completamento della documentazione tecnica di Piano non erano ancora disponibili i dati aggiornati al 31/12/2012 sulla situazione impiantistica, con particolare riferimento alle

volumetrie residue delle discariche; anche per tale ragione la documentazione sulla situazione impiantistica dovrà essere altresì integrata con una ricognizione sullo stato giuridico degli impianti, al fine di consentire il pieno esercizio della titolarità in materia di gestione del trattamento rifiuti da parte degli Organi di Governo d'Ambito.

Inoltre, alla data di definizione del Piano e dell'acquisizione del Rapporto Ambientale e della Sintesi non tecnica, sono intervenute ulteriori novità normative (DM 14 febbraio 2013 e D.M. 20 marzo 2013) per quanto riguarda la possibilità di utilizzo del CSS come combustibile; tale circostanza, reputata dal Governo Regionale non in linea con la propria scelta di promuovere la società del Riciclo, impone, come suggerito anche dal Rapporto Ambientale di Arpa Puglia, il recupero di materia dal CSS prodotto in Puglia come prioritaria, oltre che radicalmente innovativa, opzione per la gestione.

Per quanto premesso e considerato, si sottopone all'adozione della Giunta Regionale il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani, come elaborato dall'Autorità procedente, tenuto conto del relativo Rapporto Ambientale definitivo e della Sintesi non Tecnica, al fine di proseguire l'iter amministrativo, dando esatto adempimento a quanto disposto dall'art. 11 della L.R. 44/2012 "Disciplina regionale in materia di valutazione ambientale strategica";

Contestualmente alla adozione del Piano e del Rapporto Ambientale, sarà avviata la fase di consultazione con il pubblico, mediante avviso sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia;

Entro 15 giorni dalla data di pubblicazione del Piano, verrà aggiornata la situazione impiantistica, con particolare riferimento alle volumetrie residue delle discariche nonché allo stato giuridico degli impianti;

Viene data evidenza che le parti del Piano che fanno riferimento a particolari tecnologie che possano subire consistenti e continue innovazioni saranno considerate come non preclusive di applicazione di altre tecnologie non citate;

Viene indetta la Terza Conferenza Programmatica di Piano entro 45 giorni dalla data di pubblicazione del Piano, aperta al pubblico: L'Assessore alla Qualità dell'Ambiente, sulla base delle risultanze istruttorie e delle motivazioni innanzi espresse, propone alla Giunta Regionale l'adozione della presente delibera.

COPERTURA FINANZIARIA ai sensi della L.R. n. 28/2001 e s.m.i.

La presente deliberazione non comporta implicazioni di natura finanziaria sia di entrata che di spesa e della stessa non deriva alcun onere a carico del Bilancio regionale.

Il presente provvedimento rientra nella competenza della Giunta regionale, ai sensi dell'art. 4, comma 4, lettera k) della legge regionale n. 7/1997

LA GIUNTA

Udita la relazione e la conseguente proposta dell'Assessore alla Qualità dell'Ambiente, Lorenzo Nicastro;

Viste le sottoscrizioni apposte in calce al presente provvedimento;

Ad unanimità dei voti espressi nei modi di legge,

Delibera

[Testo della deliberazione]

- Di fare propria la relazione dell'Assessore alla Qualità dell'Ambiente che qui si intende integralmente riportata;
- Di adottare il Piano Regionale Gestione Rifiuti Urbani, il Rapporto Ambientale definitivo e la Sintesi non Tecnica;
- Di avviare la fase di consultazione ai sensi del comma 3 dell'art. 11 della L.R. n. 44/2012 "Disciplina regionale in materia di valutazione ambientale strategica";
- Di mettere a disposizione del pubblico, la proposta di Piano Regionale gestione Rifiuti Urbani, il Rapporto Ambientale e la relativa Sintesi non Tecnica rendendo noto che:

I suddetti documenti sono depositati e sono consultabili presso:

1. la sede del Servizio Ciclo dei Rifiuti e Bonifica - (Autorità Procedente), Via delle Magnolie, 6/8 Modugno (BA);
2. la sede dell'Ufficio VAS (Autorità Competente), Via delle Magnolie, 6/8 - Modugno (BA);
3. le sedi dei competenti Uffici delle province di Foggia, BAT, Bari, Taranto, Brindisi, Lecce;

La proposta di Piano, il Rapporto Ambientale e la Sintesi non Tecnica sono altresì consultabili sul Portale Ambientale la Regione Puglia (<http://ecologia.regione.puglia.it>)

Ai sensi del comma 4 dell'art. 11 della L.R. n. 44/2012, chiunque potrà presentare osservazioni, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del presente sul BURP. Le osservazioni dovranno pervenire, corredate dei dati identificativi del mittente, a mezzo servizio postale (raccomandata A/R), consegna a mano al seguente indirizzo "Servizio Ciclo dei Rifiuti e Bonifica - Via delle Magnolie, Modugno (BA)", ovvero a mezzo pec al seguente indirizzo: [serv.rifiutiebonifica@pec.rupar.puglia.it](mailto:serv.rifiutiebonifica@pec.rupar.puglia.it)

- Di trasmettere copia digitale degli elaborati sopra richiamati all'Ufficio VAS in qualità di Autorità Competente ed ai competenti Uffici delle Province di Foggia, BAT, Bari, Taranto, Brindisi, Lecce per rendere gli stessi disponibili al pubblico;
- Di comunicare tale avvenuta pubblicazione della documentazione e le modalità di trasmissione dei contributi ai soggetti competenti in materia ambientale ed agli Enti territoriali interessati, affinché abbiano l'opportunità di esprimersi;
- Di assumere come opzione prioritaria per la gestione del CSS prodotto in Puglia il recupero di materia;
- Di demandare al competente Assessorato alla Qualità dell'Ambiente, Servizio Ciclo dei Rifiuti e Bonifica, l'aggiornamento della situazione impiantistica, con particolare riferimento alle volumetrie

residue delle discariche nonché allo stato giuridico degli impianti, entro 15 giorni dalla data di pubblicazione del Piano;

- Di indire la Terza Conferenza Programmatica di Piano, aperta al pubblico, entro 45 giorni dalla data di pubblicazione del Piano;

- Di demandare al competente Assessorato alla Qualità dell'Ambiente, Servizio Ciclo dei Rifiuti e Bonifica, gli ulteriori adempimenti di competenza;

- Di pubblicare il presente provvedimento sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia.