

Provincia di Savona

Ente di governo dell'Area Omogenea

ai sensi del combinato disposto della Legge n.56/2014 della Legge Regionale n.1/2014 e del Decreto Legge 12 settembre 2014 n.133

Piano d'Area per la gestione dei Rifiuti Urbani dell'Area Omogenea della Provincia di Savona

di cui alla Legge Regionale n° 1/2014

1 - Obiettivi

Rev. 31/07/2017- MODIFICATO A SEGUITO DEGLI ESITI DELLA FASE PRELIMINARE ("SCOPING") DELLA V.A.S. CONCLUSASI IN DATA 27 FEBBRAIO 2017

È meraviglioso come la forza degli obiettivi così come l'audacia e l'energia della volontà, siano risvegliate dalla garanzia che stiamo compiendo il nostro dovere.

(Walter Scott)

1. OBIETTIVI DI PIANO..... 4
1.1. Premessa..... 4
1.2. Finalità 4
1.3. Obiettivi 6
1.4. Fasi di predisposizione del Piano 9
1.5. Contenuti..... 9
1.6. Riservatezza 10

1. OBIETTIVI DI PIANO

1.1. Premessa

Nella stesura del Piano d'Area è stato tenuto conto delle iniziative che sono state impostate sul territorio regionale e provinciale per l'avvio e lo sviluppo dei sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani - comprese le infrastrutture di supporto - in conformità alle linee guida della pianificazione di settore.
Altro elemento è quello legato alla constatazione che il sistema rifiuti provinciale va impostato secondo iniziative che si propongano l'allineamento ai principi e alle direttive di politica ambientale più recentemente aggiornate da parte degli organismi comunitari e nazionali e regionali.
Purtroppo, fra i sistemi di smaltimento finale dei rifiuti, la discarica continua ancora oggi ad occupare una posizione pressoché esclusiva, mentre gli sforzi dell'attività di pianificazione svolta e quella in corso devono essere rivolti a individuare soluzioni in grado di minimizzare la quantità e migliorare la qualità dei rifiuti prodotti, ottimizzando la dotazione e gli scarti degli impianti di trattamento, rendendo compatibile tale sistema integrato con le esigenze di tutela ambientale.
E' importante osservare come la produzione pro-capite media annua in ambito provinciale si attesti nel corso degli anni su valori sostanzialmente elevati, sia rispetto ai quelli riscontrati nella Regione Liguria sia rispetto a buona parte di altre Regioni italiane. Tale fenomeno è, in parte, legato alla presenza di consistenti flussi turistici - soprattutto concentrati nei mesi estivi - ma, come si vedrà più avanti, anche all'utilizzo poco diffuso di sistemi di raccolta che permettano la riduzione di rifiuto indifferenziato.
Nel definire il nuovo modello organizzativo per la raccolta e il trattamento dei rifiuti, se da un lato va tenuta in considerazione la specificità del territorio savonese, dall'altro è possibile contare su modelli organizzativi di riferimento ampiamente collaudati in contesti complessi e maturi dal punto di vista tecnico ed economico.

1.2. Finalità

La ***Legge Regionale n. 1 del 24 febbraio 2014*** *"Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti"*, all'art. 14, individua un **Ambito Regionale unico**, articolato in **quattro aree** coincidenti con i territori della Città Metropolitana di Genova e delle Province di Imperia, Savona e La Spezia.
L'ambito regionale è funzionale al governo complessivo del ciclo dei rifiuti, ma l'organizzazione dei servizi è disposta in riferimento a ciascuna area territoriale all'interno delle quali sono organizzati e affidati i servizi relativi alla raccolta ed al trasporto dei rifiuti, alla raccolta differenziata e all'utilizzo delle infrastrutture al servizio della raccolta differenziata, nonché all'eventuale trattamento dei rifiuti residuali indifferenziati sulla base di uno specifico **Piano d'Area** (o Piano metropolitano nel caso della Città Metropolitana di Genova). Ai fini dell'affidamento, all'interno delle aree territoriali possono essere individuati ulteriori bacini di gestione.
La legge regionale prevede, pertanto, la redazione di ***Piani d'Area Territoriale Omogenea*** per l'organizzazione dei servizi territoriali quali raccolta, spazzamento, trasporto ed eventuale primo trattamento dei rifiuti raccolti all'interno del territorio dell'Area omogenea, costituita dalla aggregazione fra più Comuni nel rispetto dei criteri contenuti nel Piano regionale.

Il nuovo assetto di competenze delle Province costituisce, quindi, un elemento centrale nell'ottica di una evoluzione dalla situazione attuale, consolidatasi in un regime di esclusiva competenza comunale, verso un quadro di maggiore omogeneità ed efficienza.
Con la presente legge la Regione – art. 13 comma 2 - *persegue la finalità di assicurare:*

a) *il rispetto dei principi di efficienza, efficacia, economicità e sostenibilità per la gestione integrata dei rifiuti urbani, nonché la separazione delle funzioni amministrative di organizzazione e di controllo da quelle di erogazione dei servizi;*
b) *la riduzione della produzione dei rifiuti urbani, lo sviluppo della raccolta differenziata con sistemi che garantiscano la massima efficienza, il riciclaggio, il recupero e, quale criterio residuale, il corretto smaltimento;*
c) *l'aggregazione dei servizi gestionali, al fine di conseguire adeguate economie di scala, l'ottimizzazione della rete impiantistica ed il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata in relazione ai livelli territoriali individuati.*

Il processo di aggregazione fra Comuni nell'organizzazione dei servizi territoriali connessi alla raccolta e trasporto dei rifiuti può considerarsi oggettivamente già avviato precedentemente alla definizione del Piano regionale 2015, sulla base di iniziative di carattere spontaneo sorte in diverse circoscrizioni del territorio regionale.
L'esigenza di sostenere ed agevolare lo svolgimento di tale processo risiede in fattori di carattere generale, quali la possibilità di ottimizzare i sistemi organizzativi valorizzando le economie di scala, condividendo, ove possibile, le risorse infrastrutturali ed incrementando le capacità di controllo e verifica sullo svolgimento del servizio.
Questo indirizzo verso la aggregazione delle gestioni deve, per altro essere affrontato alla luce della recente normativa (L.135/2012) che ha confermato, fra le funzioni fondamentali dei Comuni l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi così come previsti dalla L. 147 del 27 Dicembre 2013.
Per come viene strutturato il quadro di riferimento, pare quindi che la titolarità della funzione venga riconosciuta in capo al Comune, ma per l'esercizio della funzione è prevista in modo vincolato o preferenziale, a seconda della dimensione dell'Ente locale, l'associazione.
La L.R. 1/2014 detta le disposizioni in materia di organizzazione e governo del servizio di gestione rifiuti, in attuazione a quanto previsto dall'art. 3 bis del D.L. 138/2011. In particolare l'art. 14 della norma regionale, alla luce delle modifiche intervenute successivamente alla sua prima approvazione, prevede l'individuazione dell'Ambito regionale unico, corrispondente all'intero territorio regionale, articolato in aree territoriali corrispondenti al territorio della Città Metropolitana di Genova e delle tre Province di Imperia, Savona e La Spezia, ai fini dell'organizzazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani.
In particolare, l'art. 14 comma 3 recita: "A*ll'interno di ciascuna area territoriale omogenea vengono organizzati ed affidati unitariamente i servizi relativi alla raccolta ed al trasporto dei rifiuti, alla raccolta differenziata e all'utilizzo delle infrastrutture al servizio della raccolta differenziata, nonché all'eventuale trattamento dei rifiuti residuali indifferenziati sulla base di uno specifico Piano d'area. E' facoltà delle amministrazioni comunali affidare alla gestione associata ulteriori attività che garantiscano servizi superiori rispetto a quelli garantiti dal Piano d'area e attività di sensibilizzazione e comunicazione ambientale ".*
La legge regionale richiama in particolare la facoltà prevista dall'articolo 1 c.11 e c.57 della L.56/2014, di individuare in sede statutaria all'interno dei territori della Città Metropolitana e delle Province zone omogenee, designando un Comune capofila. *"Per esigenze tecniche e di efficienza dei servizi, fra le diverse aree territoriali omogenee individuate ai sensi del comma 1, possono essere previste, in accordo con la Regione, integrazioni fra i servizi indicati al comma 3 (art. 14 comma 4)."*
Tale è stata la scelta della Provincia di Savona che - con ***Deliberazione n. 2 del 21 gennaio 2016*** del Consiglio - ha approvato gli indirizzi per la redazione del Piano d'Area Omogenea, indicando i ***3*** "***Bacini di Affidamento***", così come definiti nella ***Delibera dell'Assemblea dei***

Sindaci n. 3 del 24 giugno 2015 e del ***Decreto del Presidente della Provincia n.101 del 21 luglio 2015***.
Nel nuovo assetto normativo, la Città metropolitana e le Province provvedono alle funzioni connesse all'organizzazione ed affidamento dei servizi, in conseguenza della approvazione del Piano d'area, nel quale , sulla base della analisi dei fabbisogni di servizio per il bacino territoriale di riferimento, sono indicati i servizi minimi in relazione alle attività di spazzamento e agli standard di qualità della gestione del ciclo dei rifiuti e le relative valutazioni circa gli aspetti economici connessi.
La norma prevede, al fine di valorizzare le esperienze organizzative che hanno fornito risultati positivi, che, nella prospettiva dei nuovi assetti, siano salvaguardati gli obiettivi raggiunti attraverso gestioni virtuose che consentono il raggiungimento di risultati di raccolta differenziata previsti dalla normativa nazionale o superiori rispetto a quelle della media delle percentuali dei comuni facenti parte dell'area provinciale. *"Nell'attuazione della presente legge sono salvaguardate le scelte di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, anche riguardanti più aree omogenee contigue, effettuate ai sensi della previgente normativa e rispondenti a criteri fissati dall'Autorità d'ambito. Sono, inoltre, salvaguardate le scelte di gestione omogenea fra più comuni già operative, anche riguardanti singole fasi del ciclo gestionale (art. 14 comma 5)."*
In fase transitoria viene previsto che, nelle more della approvazione dei Piani d'area, da effettuare entro dodici mesi dall'approvazione del Piano regionale e del Piano d'Ambito, da effettuare nei successivi sei mesi, al fine di non ritardare la realizzazione di impianti essenziali per evitare l'insorgere di emergenze nella gestione dei servizi o di rilievi per il mancato rispetto della normativa europea, la Città Metropolitana e le Province provvedano ad assicurare la continuità della gestione della fornitura dei servizi in essere, tramite subentro nei rapporti contrattuali stipulati dai Comuni.
In caso di scadenza, i medesimi Enti potranno disporre nuovi affidamenti, nel rispetto della vigente normativa comunitaria e statale, comunque finalizzati a raggiungere l'obiettivo dell'unicità della gestione in ciascuna area.
Infine è prevista l'opzione del mantenimento, in capo ai Comuni dei contratti relativi a gestioni in house esistenti fino alla scadenza degli stessi.

1.3. Obiettivi

Il Piano d'Area deve:

- mirare a ridurre la produzione complessiva dei rifiuti e adottare azioni finalizzate al loro recupero e riutilizzo;
- essere improntato a condizioni di modularità e sicurezza, utilizzando le migliori tecnologie disponibili, con riguardo anche alla valutazione degli effetti ambientali, economici e occupazionali
- adottare un sistema di ***"Gestione Integrata"***, finalizzato a perseguire gli obiettivi primari di aumentare la raccolta differenziata e il recupero di materia in termini quali-quantitativi (rispettando gli stringenti obblighi normativi), portare la fase dello smaltimento a elemento residuale e superando una politica ambientale di settore che risulta ancora largamente centrata sullo smaltimento in discarica;
- assicurare la presenza e la valorizzazione di strutture integrate con le realtà locali;
- garantire il raggiungimento di soglie dimensionali idonee ad ottimizzare i servizi sia sotto il profilo tecnico-economico sia ambientale;
- rafforzare l'indirizzo e il controllo pubblico sul ciclo dei rifiuti, rafforzando tale ruolo (ove possibile) anche nella gestione impiantistica;
- perseguire un'ottica di sviluppo sostenibile complessivo.

La Legge regionale 1/2014 ben definisce i contenuti del Piano d'Area all'art. 16 - *Funzioni connesse alla organizzazione ed affidamento dei servizi:*

- *analisi del fabbisogno di servizio per il bacino territoriale di riferimento, in relazione alla quantità e qualità di rifiuti da raccogliere e avviare a recupero o smaltimento e, in generale, del livello qualitativo globale dei servizi da garantire agli utenti;*
- *indicazione dei servizi minimi in relazione alle attività di spazzamento e agli standard di qualità della gestione del ciclo dei rifiuti;*
- *modalità di utilizzo condiviso delle infrastrutture di primo conferimento e di trattamento dei materiali raccolti in modo differenziato previste dal Piano regionale;*
- *determinazione, sulla base dei criteri dell'Autorità regionale, del costo unitario per unità di peso per ciò che attiene la gestione del ciclo dei rifiuti e del valore del servizio di spazzamento che vengono comunicati alle amministrazioni comunali ai fini della copertura finanziaria da effettuarsi con le tariffe all'utenza;*

Nel corso del tempo si è assistito a un progressivo aumento dei rifiuti legato alle crescita economica e alla crescita dei consumi fino alla fine degli anni duemila; i rifiuti, oltre a essere aumentati, nel frattempo si sono anche diversificati nella tipologia e nella pericolosità, creando impatti ambientali più pesanti su aria, acqua e suolo.
A fronte della compromissione della qualità della vita (presente e futura), dagli anni ottanta si è affermata la consapevolezza dello stretto legame esistente tra sviluppo economico, salvaguardia dell'ambiente ed equità sociale, iniziando a parlare di "*sviluppo sostenibile*" (o, meglio, di "sostenibilità ambientale").
La prima definizione in ordine temporale è stata quella contenuta nel "*Rapporto Brundtland*" del 1987 e poi ripresa dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo dell'ONU come "Lo Sviluppo sostenibile è uno sviluppo che garantisce i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri".
L'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives), ne ha fornito nel 1994 un'ulteriore definizione quale "*Sviluppo che offre servizi ambientali, sociali ed economici di base a tutti i membri di una comunità, senza minacciare l'operabilità dei sistemi naturali, edificato e sociale da cui dipende la fornitura di tali servizi*". L'ICLEI, infatti, ha definito lo sviluppo sostenibile come lo sviluppo che fornisce elementi ecologici, sociali ed opportunità economiche a tutti gli abitanti di una comunità, senza creare una minaccia alla vitalità del sistema naturale, urbano e sociale che da queste opportunità dipendono. Ciò significa che le tre dimensioni economiche, sociali e ambientali sono strettamente correlate, e ogni intervento di programmazione deve tenere conto delle reciproche interrelazioni.
Alla luce di queste considerazioni, è diventato quindi necessario sviluppare modelli di vita più sostenibili per affermare che "*il miglioramento dell'ambiente non dipende solo dalla soluzione dei grandi problemi planetari, ma anche dall'adozione di una serie di comportamenti quotidiani legati alla consapevolezza individuale*" (come citato nel Quinto programma d'azione per l'ambiente della Comunità Europea).
Anche nell'ultimo Programma d'Azione Ambientale, dove sono ben delineati i tre obiettivi tematici che devono orientare la politica ambientale fino al 2020, si considera basilare:

1. Tutelare, salvaguardare e valorizzare il capitale naturale alla base della nostra prosperità e del nostro benessere economico;
2. Promuovere il passaggio a un'economia che utilizzi tutte le sue risorse in modo efficiente;
3. Far tesoro dei progressi già compiuti nella realizzazione di importanti benefici per la salute dei cittadini.

Per raggiungere tali obiettivi, la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero di materie prime ed energia rappresentano il percorso prioritario per la gestione dei rifiuti urbani.
Ma per conseguire dei traguardi importanti è necessario costruire un sistema integrato del ciclo dei rifiuti che sia flessibile e articolato, e che preveda tre elementi fondamentali:

- un efficace sistema di raccolta;
- la partecipazione attiva dei cittadini/utenti;
- un sistema impiantistico adeguato per tutte le tipologie di rifiuto raccolto.

Per quanto riguarda la disponibilità del cittadino a mettere in pratica comportamenti virtuosi dal punto di vista ambientale, è significativo quanto emerso (tra le altre) dalla ***ricerca "Effetto ambiente: come cambia il nostro stile di vita?" condotta alcuni anni fa da Lorien Consulting in collaborazione con la rivista "Nuova ecologia" (2007***), quotidiano di Legambiente. Da tale ricerca è emerso che il comportamento che ha ottenuto la maggior disponibilità a essere attuato è proprio quello di "praticare la raccolta differenziata", con una percentuale di adesione dell'86,2%, a dimostrazione che (in qualsiasi contesto) i cittadini sono pronti a mettere in pratica la raccolta differenziata senza particolari ritrosie (una volta che vengono messi a disposizione i necessari strumenti).

I tantissimi esempi di gestione virtuosa dei rifiuti urbani, soprattutto laddove con raccolte di tipo domiciliare e una tariffazione puntuale (che applichi il concetto "chi inquina paga") il cittadino-utente diventa parte attiva nel raggiungimento degli elevati risultati quali-quantitativi, sono la dimostrazione che una migliore gestione dei rifiuti (a differenza di altri servizi nei quali il cittadino gioca un ruolo più passivo) può diventare la base per un radicale cambiamento culturale, di attenzione alla cosa pubblica e all'ambiente.

E' stato ampiamente dimostrato che - come stabilito nella scala delle priorità dalla Comunità Europea - una gestione integrata che punti alla raccolta differenziata e alla prevenzione dei rifiuti (relegando la gestione impiantistica alle fasi residuali dello smaltimento), si caratterizza come scelta:

- più innovativa;
- meno costosa;
- energeticamente efficiente;
- ambientalmente più corretta.

La scelta strategica della gestione integrata, basata su recupero e riciclaggio quale migliore scenario complessivo, è peraltro confermata da uno studio del 2004 commissionato dalla Confederazione Europea di Gestori di Termovalorizzatori (waste-to-energy) a un Istituto di ricerca svedese (PROFU), "*Evaluating waste incineration as treatment and energy recovery method from an environmental point of view*", il cui obiettivo era confrontare l'impatto ambientale dell'incenerimento con altri sistemi di gestione (riciclo e trattamento biologico) e di smaltimento (discarica).

La conclusione principale dello studio è che *"Il riciclaggio di materiali raccolti alla fonte con raccolte differenziate di buona qualità crea un minor impatto ambientale rispetto all'incenerimento"*.

Come ben espresso nel rapporto "*Waste end. Economia circolare, nuova frontiera del made in Italy", elaborato da Fondazione Symbola e Gruppo Kinexia*", va impostato un modello industriale di gestione integrata dei rifiuti nel quale l'obiettivo "rifiuti zero" (peraltro previsto dalla Legge Finanziaria 2007 - Legge 27/12/2006, n. 296, comma 1109), non è solo un orizzonte culturale di vaghe tendenze ambientaliste, ma bensì una possibilità di volano a livello economico e ambientale, sempreché il sistema economico sappia cogliere la sfida dell'economia circolare e di Green economy. Il rapporto evidenzia che vanno anche rimossi gli ingiustificati incentivi all'incenerimento dei rifiuti (anomalia nel panorama europeo), quale ostacolo concreto allo sviluppo del mercato del recupero di materia. Il rapporto evidenzia anche le attuali positività del sistema di gestione rifiuti italiano, infatti "*Siamo campioni europei nel riciclo industriale: a fronte di un avvio a recupero industriale di 163 milioni di tonnellate di rifiuti, in Italia ne sono state recuperate 24,1 milioni, il valore più elevato tra tutti i paes*i" europei, e che – sfruttando le potenzialità del recupero di materia per i processi industriali - si "*passerebbe dall'attuale 24% dei rifiuti al 48,5%, con un effetto traino decisivo per quanto riguarda gli impatti economici e occupazionali.*"

Il tutto deve tenere conto delle due principali priorità europee e nazionali legate alla riduzione a monte della produzione dei rifiuti urbani (ma anche degli speciali, visto che sono cinque volte tanto gli urbani), e alla preparazione al riutilizzo (prima ancora che alla loro differenziazione).

1.4. Fasi di predisposizione del Piano

Il Piano è stato elaborato seguendo una metodologia contraddistinta dalle seguenti fasi:

a) individuazione e progettazione dei contenuti di Piano e della relativa struttura, anche sulla base delle specifiche previste dalla Provincia di Savona;
b) analisi e verifica della normativa di riferimento ai diversi livelli;
c) verifica dei contenuti e delle prescrizioni contenute nel Piano Regionale, oltre ad altri strumenti di pianificazione regionale e provinciale (programma RUB, …);
d) raccolta delle informazioni e dei dati necessari alla preliminare analisi della situazione esistente[1];
e) individuazione delle soluzioni a livello metodologico;
f) definizione e quantificazione degli obiettivi del Piano sulla base dell'intero quadro tecnico-normativo esistente;
g) verifica ed elaborazione dei dati relativi alla situazione esistente;
h) elaborazione delle strategie di intervento sulla base delle norme vigenti e delle migliori esperienze gestionali in corso;
i) analisi delle criticità del sistema gestionale esistente;
j) progettazione degli interventi relativi al sistema di gestione integrata come delineato dal Piano;
k) elaborazione e analisi delle previsioni e degli interventi di Piano;
l) confronto periodico con la Provincia di Savona sulla situazione esistente e sulle previsioni tecnico-normative provinciali e regionali attinenti alle scelte del Piano.

1.5. Contenuti

Il documento di Piano è articolato nei seguenti capitoli:

1. ***Obiettivi:*** vengono individuate le finalità, gli obiettivi di massima del Piano stesso;
2. ***Inquadramento normativo***: vengono analizzate le principali fonti comunitarie, nazionali e regionali che attengono alla materia e al Piano d'Area, compresa la pianificazione regionale e provinciale relativa agli argomenti di interesse;
3. ***Analisi situazione esistente***: viene analizzata la situazione gestionale in ambito provinciale, anche aggiornando quella delineata dal Piano Regionale, sviluppando i diversi argomenti relativi ai rifiuti urbani, i risultati delle raccolte, la situazione impiantistica,…, individuando le relative criticità;
4. ***Strategie di intervento***: vengono delineate le strategie normative, ambientali, tecniche ed economiche sulle quali impostare l'intero Piano d'Ambito e, soprattutto, la parte di progettazione;
5. ***Progettazione degli interventi:*** sulla base degli elementi definiti nei capitoli precedenti, sono impostati gli scenari di progetto rispetto a quanto già delineato nel Piano Regionale.

[1] *Si fa presente che alcuni dati nella progettazione potrebbero essere incompleti o non aggiornati a causa della difficoltà di reperimento degli stessi.*

1.6. Riservatezza

Pur essendo il Piano d'Area un documento pubblico, lo stesso deve assicurare la massima riservatezza su tutti i dati forniti da terzi, sui documenti preliminari e intermedi necessari alla redazione delle bozze e della versione finale del Piano stesso.
Tutti i membri del Gruppo di Lavoro, e gli altri soggetti a vario titolo coinvolti nella redazione del Piano d'Area, sono vincolati dal segreto professionale sui dati e le informazioni riservate raccolte ed elaborate nel corso del lavoro.